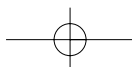
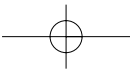
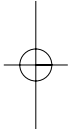
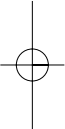
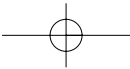
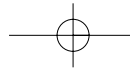


**MEMORIAS DEL FORO**  
**EL PLAN DE ORDENAMIENTO**  
**TERRITORIAL DE BOGOTÁ**







**María Fernanda Campo Saavedra**  
Presidenta Cámara de Comercio de Bogotá

**Saúl Pineda Hoyos**  
Vicepresidente de Gestión Cívica y Social

**María Eugenia Avendaño Mendoza**  
Vicepresidenta de Apoyo Empresarial

**Henry Quintero Camargo**  
Coordinador de Proyectos y Gestión Social

**Andrés Gaviria García**  
Coordinador Editorial

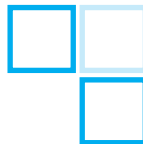
Equipo de Apoyo  
**Adiela Trajos León**  
**Cristian Ocampo Rodas**  
**Fernando Carretero**

Edición

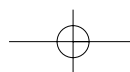
**Gatos Gemelos Comunicación**  
Diseño y Diagramación

**Alvi Impresores LTDA.**  
Impresión

**Germán Montes (IDCT)**  
Foto Portada

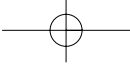


## MEMORIAS DEL FORO EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ

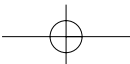


CONTENIDO

	Pág
● <b>Presentación</b> .....	<b>6</b>
● <b>Introducción</b> .....	<b>7</b>
● <b>Capítulo I. La reglamentación del POT</b> .....	<b>9</b>
A. Una mirada económica al Plan de Ordenamiento de Bogotá .....	10
1. La ciudad construida versus la ciudad deseada .....	10
2. Las curadurías urbanas .....	12
3. Estacionamientos y áreas de carga y descarga .....	13
4. Permisos de funcionamiento .....	13
B. Avances del POT en Bogotá .....	14
1. Introducción .....	14
2. Avances de la reglamentación del POT .....	15
● <b>Capítulo II. El papel de las curadurías en el desarrollo de la ciudad</b> .....	<b>23</b>
A. Panel .....	24
1. Introducción .....	24
2. Juan Martín Caicedo Ferrer .....	24
3. Oscar González Arana .....	25
4. Ignacio Restrepo Manrique .....	29
5. Fernando Rojas Rojas .....	34
6. Nancy Patricia Gutiérrez .....	35
7. María Isabel Silva .....	37
B. Réplicas de los panelistas .....	39
1. Oscar González Arana .....	39
2. Fernando Rojas Rojas .....	39
3. Ignacio Restrepo Manrique .....	40
4. María Isabel Silva .....	40
5. Juan Martín Caicedo Ferrer .....	41
6. Hernando Herrera Mercado .....	42



● Capítulo III. Los estacionamientos y áreas de cargue y descargue en Bogotá .....	43
A. Panel.....	44
1. Luis Felipe Castro .....	44
2. Fernando Rojas Rojas .....	45
3. Raúl Eduardo Gamarra .....	47
4. Lext Jonny Pinilla .....	48
5. Germán Camilo Lleras.....	49
B. Réplicas de los panelistas.....	50
1. Luis Felipe Castro .....	50
2. Germán Camilo Lleras.....	51
● Capítulo IV. Los permisos .....	53
A. Permisos de funcionamiento para establecimientos de comercio .....	54
1. Rosa Zenaida Sánchez.....	54
2. Raúl Navarro.....	55
3. Lina María Yepes .....	56
4. Myriam Muñoz .....	57
5. Manuel Albarracín Jiménez .....	58
6. Jorge Pablo Chalela .....	59
B. Réplicas de los panelistas.....	60
1. Rosa Zenaida Sánchez.....	60
2. Myriam Muñoz .....	60
3. Manuel Albarracín .....	60



## PRESENTACIÓN:

La Cámara de Comercio de Bogotá, comprometida con el mejoramiento del entorno, la calidad de vida y el desarrollo empresarial de Bogotá y su Región, presenta las memorias del foro **"El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá"**, realizado en abril de 2006, con el objetivo de ofrecer información a los empresarios, las autoridades y los ciudadanos sobre las visiones público y privada en torno al Plan de Ordenamiento Territorial, POT, y la incidencia de algunos temas urbanísticos en el desarrollo económico y urbanístico de nuestra ciudad.

En el año 2000, Bogotá aprobó su primer POT, revisado en el 2003. A partir de su aprobación, la administración inició un proceso novedoso, complejo y continuo para reglamentar el territorio del Distrito Capital. No obstante, cerca del 40% de la ciudad aún se rige por normas de hace 15 años y algunos de los instrumentos de gestión y financiación ordenados en el POT y la Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 388/97) tampoco se han puesto al servicio del ordenamiento físico y la gestión urbana.

Como todo proceso, la planeación del territorio es un ejercicio continuo, flexible y abierto, pero, ante todo, debe ser capaz de reconocer las demandas y oportunidades de la ciudad, generando posibilidades para atender los cambios económicos, sociales, culturales o ambientales. Por esta razón, la Cámara de Comercio de Bogotá aporta, en esta publicación, elementos para el análisis de la ciudad y hace recomendaciones a las autoridades, como aporte para la toma de decisiones administrativas y la definición de políticas públicas cada vez más equitativas y sostenibles.

**María Fernanda Campo Saavedra**  
*Presidenta Ejecutiva*

## INTRODUCCIÓN:

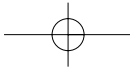
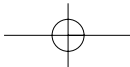
Esta publicación recoge, a manera de memoria, una síntesis de las presentaciones de los conferencistas, panelistas y moderadores que participaron en el foro **"El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá"**, cuyo propósito era ofrecerles a empresarios, inversionistas y ciudadanos, nuevos elementos de juicio sobre el desarrollo urbanístico de Bogotá y su incidencia en las inversiones y los negocios en la ciudad.

En el evento, se resaltaron tres situaciones referidas a la reglamentación urbanística, que inciden particularmente en las zonas de mayor actividad económica (centralidades urbanas) en Bogotá: (1) la urgencia de reglamentar las áreas de la ciudad que aún se rigen por normas anteriores que poco contribuyen a los propósitos del POT y, por ende, limitan la competitividad, especialmente porque la gran mayoría de ellas corresponden a las zonas industriales de la ciudad; (2) la poca claridad de algunas normas urbanísticas que impactan en la productividad y la economía de la ciudad, dando lugar a varias interpretaciones y tensiones entre empresarios, ciudadanos e instituciones; (3) la incidencia del ejercicio de los curadores urbanos en la competitividad de la ciudad.

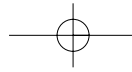
La publicación se divide en cuatro capítulos. En el primero, la CCB plantea su visión económica sobre los efectos de la reglamentación del POT en Bogotá y el Departamento Administrativo de Planeación Distrital presenta los avances de dicha reglamentación. El capítulo II presenta seis visiones de los sectores público (distrital y nacional) y privado frente al papel de las curadurías en el desarrollo de la ciudad. El tercero presenta el tema de los estacionamientos y áreas de cargue y descargue que ha sido muy controvertido por los empresarios y comerciantes de las zonas y ejes económicos e industriales más importantes de

Bogotá. El capítulo IV recoge las conferencias del panel sobre los permisos de funcionamiento para establecimientos de comercio, en el cual se precisan aspectos normativos y técnicos claves para su análisis.

Para la CCB es muy grato entregarles a los empresarios, instituciones y ciudadanos esta publicación, segura de su utilidad en la toma de decisiones que atiendan las prioridades de los habitantes de nuestra ciudad.







## La reglamentación del POT

*Incidencia de la reglamentación del POT  
de Bogotá en la competitividad de la ciudad región*

### Capítulo I



10

Reglamentación del POT

## A. UNA MIRADA ECONÓMICA AL PLAN DE ORDENAMIENTO DE BOGOTÁ

María Eugenia Avendaño Mendoza\*

### 1. La ciudad construida versus la ciudad deseada

**E**l Plan de Ordenamiento Territorial, POT, es un tema estratégico que se ha vuelto crítico en la discusión de políticas públicas y las acciones de los agentes privados en el territorio. Desde este punto de vista, el tema importante, más allá que la discusión específica de la norma, tiene que ver con que la norma no puede ser el obstáculo para el desarrollo, o la no normatividad favorezca el caos urbano.

Todo lo contrario. Desde el punto de vista de desarrollo urbano, los instrumentos reglamentarios del POT deben posibilitar y complementar los objetivos de modelo concertado de ciudad presente y futura. De ahí la importancia de que la norma reglamentaria se produzca con oportunidad y legitimidad. Las diversas interpretaciones de las normas urbanísticas por parte de los actores públicos como privados y, por supuesto, de la ciudadanía, genera escenarios de incertidumbre y estancamiento de la inversión.

Uno de los temas en los que la CCB quiere insistir es justamente en lo que pasa cuando se interviene en una ciudad construida, bien sea porque la norma propuesta contradice las realidades de un sector específico, o porque la ausencia de la norma particular aumenta la incertidumbre y desincentiva la inversión. Por supuesto, en el tema de la ciudad nueva o en expansión, la situación no es la misma.

Un caso específico que la CCB ha analizado es la localidad de Chapinero, una de las zonas más atractivas y rentables de la ciudad para localización de múltiples actividades económicas, representadas en 23.581 empresas que significan más del 40% de los activos de la ciudad<sup>1</sup>. Por tanto, la norma urbanística impactará no sólo a la localidad sino a la ciudad, y a los cerca de siete millones de ciudadanos que vivimos en Bogotá. Las actividades económicas, así como las vías, los parques, son fundamentales para otorgarle a la ciudad vitalidad, conocimiento y carácter; si no hay relación de flujos de mercado, de información, etcétera, entonces no hay ciudad. Por tanto, estamos simplemente frente a un tema obvio para la viabilidad de esta ciudad.

En este contexto, reiteramos la importancia que cobra el proceso que la Administración distrital está desarrollando oportunamente respecto a la revisión del Decreto 075 de 2003, por el cual se reglamentó la UPZ Chicó-Lago/Refugio, un territorio inmerso en la localidad de Chapinero, y tal vez uno de los más controvertidos en la ciudad.

La CCB en su propósito de contribuir en estos temas, realizó una evaluación no solamente de la actividad económica sino de todos los componentes urbanísticos que la Administración propone en el proyecto de revisión a esta UPZ. Esos comentarios y propuestas ya se le presentaron y entregaron a la Administración distrital, seguros de que serán analizados, lo mismo que las consideraciones presentadas por la Sociedad de Mejoras y Ornato y algunas organizaciones de profesionales. Es muy importante que estos elementos se tengan en cuenta para poder asegurar una reglamentación que viabilice el desarrollo de ordenamiento de la localidad de Chapinero.

\* Vicepresidenta (e) de Gestión Cívica y Social.

<sup>1</sup> Fuente: Observatorio Económico de Bogotá. Dirección de Estudios e Investigaciones. Cámara de Comercio de Bogotá.

Otro caso importante es la zona industrial de Bogotá, que involucra las localidades de Puente Aranda, Fontibón y Kennedy, puesto que allí se localizan 37.632 empresas<sup>2</sup>. En términos de activos, éstas aportan el 8,7% del total de la ciudad. Aunque su representación no sea tan alta como el caso de Chapinero, esta zona es estratégica por el tipo de empresas asentadas allí, y cada vez cobran mayor importancia, dada su transformación y el papel en el mercado global.

El Distrito no ha expedido la reglamentación señalada por el POT para estas tres localidades, y esta situación genera incertidumbre para empresarios e inversionistas potenciales. Algunos de los empresarios de la zona han manifestado su intención de buscar nueva localización para sus negocios fuera de Bogotá, entre otros, porque los municipios vecinos ofrecen prerrogativas competitivas para atraer nuevas industrias y empresas, conscientes del valor que este tipo de usos aporta a la competitividad.

**Los efectos de la ausencia normativa están generando traslados de usos a otras zonas, en vez de consolidar y viabilizar zonas con vocación empresarial e industrial.**

Por esto, el punto de discusión está sobre los efectos de la norma urbanística en desarrollo del modelo de ordenamiento, como se señaló anteriormente. Al respecto es importante anotar que los efectos de la ausencia normativa están generando traslados de usos a otras zonas, en vez de consolidar y viabilizar zonas con vocación empresarial e industrial, en las centralidades

urbanas que el POT definió, como Puente Aranda y toda el área del aeropuerto Eldorado.

El Acuerdo 6 es la norma actual que rige para la zona industrial, una norma de hace 15 años. Por su parte, el POT aprobado en el 2000 traza un nuevo modelo de ordenamiento y durante el 2003, con su primera revisión, se precisan estrategias socioeconómicas y funcionales que apuntan a equilibrar el territorio a partir de las centralidades urbanas. Este hecho suscita muchas discusiones permanentes entre los sectores público y privado, sobre aspectos específicos de la norma, puesto que por un lado están los objetivos del modelo de ordenamiento, con algunas políticas y normas generales que aplican a todo el territorio distrital, y por otro, una norma urbanística ya obsoleta que no contribuye a la ciudad deseada. Aquí es preciso señalar que la Administración ha iniciado un proceso de reglamentación del Plan Zonal de Puente Aranda, anterior a las UPZ que debe reglamentar en la Zona Industrial, y para ello es imperativo la participación y concertación con los empresarios para reducir los niveles de incertidumbre y aumentar la confianza para la inversión.

El reto es contar con una norma que coincida con lo establecido en el POT, en su reglamentación, en los planes de desarrollo y en el discurso en general que el modelo de ordenamiento trazó, pero que a veces en la instrumentación pareciera no cumplir los propósitos bien sea por la no oportunidad de la expedición de la norma, o por la falta de coherencia de la misma, con las oportunidades o necesidades del territorio.

No hay otra cosa que hacer. Debemos hacer coincidir una ciudad que tenga en cuenta el desarrollo económico, pero también la calidad de vida de sus habitantes. Que pueda ser competitiva. La norma se tiene que ajustar. No puede mirarse la norma de la zona solamente

<sup>2</sup> Fuente: Observatorio Económico de Bogotá. Dirección de Estudios e Investigaciones. Cámara de Comercio de Bogotá.

desde un solo punto de vista, porque las dos cosas forman parte de la ciudad: la dinámica económica y el desarrollo urbanístico.

Es muy importante lo que ahora está revisándose, tanto en el norte (localidad de Chapinero) como en la zona empresarial (localidades de Fontibón, Puente Aranda y Kennedy). En ese sentido, las decisiones que se adopten próximamente serán definitivamente trascendentales para la productividad de la ciudad y la Región. Sin embargo, preocupa que cerca del 40% de la ciudad no esté reglamentada; esto crea un grado de incertidumbre muy grande y, por supuesto, propicia la ocasión para que se generen unas dinámicas incluso muy aprovechadas por situaciones ilegales.

En la medida en que la norma sea clara y oportuna genera estabilidad para tanto habitantes como para quienes desarrollan actividades económicas, académicas, etc. La situación hoy es realmente mejor. Celebramos que la nueva dirección de Planeación esté más inmersa en el tema, dada la trascendencia de estos asuntos para la ciudad.

## 2. Las curadurías urbanas

El reciente Decreto 564 de 2006 aclaró varias de las cosas que habían sido discutidas durante los últimos cinco años. Sin embargo, aún sigue pendiente parte de la regulación sobre las curadurías.

Sin duda, la creación de las curadurías mejoró sustancialmente el panorama que teníamos hace 10 años. Antes de que existieran las curadurías había una permanente crítica por el otorgamiento de las licencias, y se decía que generaba corrupción. Hoy, la mitad de la ciudad puede tener problemas de licencias heredadas de esa época. Las curadurías son un instrumento interesante, pero últimamente ha habido una serie de problemas que han llevado a algunos sectores a plantearse si están cumpliendo la función que se les encomendó.

Esta función delegada exige demasiada responsabilidad. La figura sigue siendo válida pero necesita una demostración muy fuerte de corresponsabilidad de los mismos curadores, en la función que se les ha delegado. Incluso algunos creen que esto es un negocio, y eso es dar pie para que pueda desvirtuarse un instrumento que, por lo menos filosóficamente como fue concebido, era algo mejor de lo que teníamos.

**La figura sigue siendo válida pero necesita una demostración muy fuerte de corresponsabilidad de los mismos curadores.**

Ahora, entonces, va tocar inventarnos uno nuevo. Si el anterior no nos servía y el actual se desprestigia, la pregunta es: ¿para dónde vamos? El decreto expedido entra a mejorar una serie de situaciones y se entendería que con base en esa norma puede ser también mejor la posibilidad de los curadores para adelantar su trabajo.

Sin embargo, hacemos unas propuestas sobre la facultad exclusiva de la oficina de Planeación para interpretar las normas del POT. Realmente creemos que la función de Planeación en Bogotá como en cualquier municipio no puede delegarse. Una cosa es que se delegue el otorgamiento de la licencia y lo que ello significa y otra cosa es que la función en general de Planeación en ese tema esté completamente delegada.

Es necesario, entonces, reiterar la importancia que tiene para la ciudad que el Departamento Administrativo de Planeación sea realmente fuerte en el tema de ordenamiento y no solamente en reglamentar, sino en asegurar que lo que se expide en Bogotá se cumpla. Verificar lo que hacen los curadores. Muchas veces se necesita difundir sobre

lo que es la norma urbanística y en esto Planeación tiene un papel muy importante que cumplir.

El papel de Planeación debe fortalecerse. Debe ser no sólo expedir el decreto que reglamenta la UPZ y se olvida del tema. Si hay necesidad de crear instrumentos en Planeación para fortalecerlos, que se creen. Se necesita un curador articulado a un sistema de Planeación Pública muy fuerte. Por tanto, en vigilancia y control, el Distrito debe reglamentar los procedimientos y mecanismos para el cumplimiento de la norma urbanística por parte de los curadores urbanos. Si en esa reglamentación se necesita la participación de varios actores de la ciudad a nivel local, que se haga, que se reglamente. Es decir, el curador cumple su función, pero tienen que saber que existe sociedad civil, que existe gobierno y, por supuesto, que él no está actuando sólo sino en conjunto como parte de los distintos actores de la sociedad.

Por otra parte, últimamente se ha visto a la Contraloría Distrital mucho más proactiva, en este tema, que las anteriores contralorías. Igual sucede con los ciudadanos, quienes conocen su entorno inmediato, y que en algún momento reaccionan porque hay una decisión tomada que obviamente afecta su entorno y su calidad de vida. Estamos mejorado la participación ciudadana y el control social. Dos asuntos que hacen de esta ciudad un entorno muy diferente y mejor para la convivencia y para la gobernabilidad.

### 3. Estacionamientos y áreas de carga y descarga

Bogotá tiene grandes superficies industriales consolidadas hace más de 30 años, con urbanismos aprobados vinculados directamente al tipo de uso y funciones que en ellas se desarrollan. El manejo de la carga en esas áreas, como la zona industrial y la zona Paloquemao, se han convertido en una dificultad para los industriales y empresarios,

debido a la interpretación que algunos funcionarios le han dado al Decreto 758 de 1998, el cual no permite la construcción de nuevas bahías. Sin embargo, no señala que deben eliminarse en aquellas zonas en donde ya existían.

Al respecto, también la Ley 769 de 2002 establece los horarios de carga y descarga, y hay funcionarios en este momento prohibiendo el cargue y descargue en la zona industrial de Bogotá, que obviamente la necesita para descargar las mercancías, con el argumento de que el POT, el Decreto 758 y la Ley 769 las prohíben. Eso se llama interpretación burocrática de la norma.

De nuevo, o la norma nos pone unas reglas de juego claras o cada quien interpreta la norma y es una locura. Es decir, en este momento tendrían los empresarios de la zona industrial que ir a parquear a otros sitios de la ciudad, lo que significa desligar dos funciones propias de una sola actividad. Esto no quiere decir que las áreas de cargue y descargue comprometan la posibilidad del libre paso peatonal, ni la ocupación de antejardines. Se trata de reconocer que la ciudad es un hecho construido y el ordenamiento no puede desconocer los hechos de la ciudad si no prevé la planeación de instrumentos más ágiles, más eficientes, más oportunos y, especialmente, más claros para todos.

En este sentido, les hemos manifestado a los empresarios que en la zona industrial están interpretándose las normas de forma incorrecta, y por ello se hace realmente urgente que la reglamentación de los planes zonales y de las UPZ puedan, entre otras, aclarar esas situaciones.

### 4. Permisos de funcionamiento

Otra situación complicada para los comerciantes y empresarios de Bogotá tiene que ver con los establecimientos de

comercio que estaban, antes del POT, en una zona determinada, pero la nueva norma urbanística de la UPZ les exige unas condiciones arquitectónicas y urbanísticas difíciles y a veces imposibles de cumplir, con lo cual obligan al traslado o cierre de negocios. Es así como a un establecimiento de comercio que antes no le exigían estacionamientos, ahora debe cumplir una cuota de dos, tres o más, o en su defecto aportar al fondo de estacionamientos públicos, el cual aún no da soluciones efectivas a la ciudad.

En estos casos, la norma debe prever mecanismos transitorios que permitan a la misma norma su desarrollo paulatino, facilitando que las estructuras arquitectónicas y urbanísticas existentes en la ciudad se acomoden a los nuevos parámetros del urbanismo. La norma no puede crear más tensiones entre su pasado, su presente y su futuro, debe ir acomodándose a las circunstancias sin que el norte o modelo de ciudad definido en el POT se diluya en las decisiones de uno u otro gobierno.

Obviamente hay situaciones en las cuales habrá la indiscutible necesidad de reubicar algunos usos no compatibles con el entorno, pero las situaciones hay que estudiarlas con mucho detalle, anteponiendo el interés general sobre el particular, pero ante todo conociendo los efectos económicos que una decisión de éstas puede traerle a la ciudad.

Sobra decir que las alcaldías locales, que nos merecen todo el respeto del mundo, por supuesto, necesitan instrumentos claros para el control urbano. El sistema de gobierno local debe tener herramientas, conocimiento y apoyo del gobierno distrital, porque lo que se percibe en las alcaldías locales son interpretaciones de las normas en forma diferente de como el Departamento Administrativo de Planeación Distrital las entiende. Esta situación se presta para asuntos de corrupción difícil de controlar, y que no sólo pasa por la imprecisión de la norma urbanística, sino que toca un tema económico y social.

## B. AVANCES DEL POT EN BOGOTÁ

Catalina Velasco Campuzano\*

### 1. Introducción

*Esta ciudad lleva 500 años construyéndose y vendrán otros 500, y este gobierno tiene cuatro años para poner un granito de arena en la construcción de la ciudad. Durante el primer tiempo del gobierno, hemos hecho un esfuerzo importante de formulación e incorporación de una propuesta de "Bogotá sin indiferencia" que tiene todo el contenido político que la ciudad eligió, y que fuera el rumbo para los años en los que estamos. En este segundo tiempo, los dos años posteriores de gobierno, hemos decidido trabajar en la acción, en tener resultados muy concretos, en cosas muy puntuales sobre la ciudad, para que estas propuestas de política y estas propuestas de modificaciones e incorporación de algunos elementos muy valiosos se vean plasmados físicamente en nuestra ciudad.*

En estos cuatro meses al frente de Planeación Distrital se han encontrado algunos elementos sobre los que hay que actuar de manera muy estratégica. Una primera es comunicaciones. La ciudad no sabe qué hace Planeación Distrital, y la ciudad no sabe cómo se actúa en la organización y en la formulación de un espacio de ciudad. Escenarios como este y como todos los que sean posibles en los diferentes lugares son valiosos.

Creo que debemos discutir, debemos conocer qué piensan los empresarios, qué piensa la comunidad, qué piensa cada uno de los agentes de nuestra ciudad en relación con la forma urbana y cómo estamos moldeándola.

Otro elemento encontrado, y muy dramático, es que existen dos mundos paralelos en términos de norma urbana: la formulación que

\* Directora del Departamento de Planeación Distrital de Bogotá.



hace Planeación Distrital y el control que hacen las alcaldías locales. Es verdaderamente difícil que una alcaldesa local tenga la capacidad de actuar de una manera diligente, oportuna y precisa con tan pocos instrumentos efectivos para hacer el control.

Por esto, la propuesta de reestructuración que se debate, con tropiezos y altibajos, en este momento, en el Concejo de la ciudad, es esencial para que las propuestas de forma urbana que se plasman en los diferentes instrumentos de planeamiento sean efectivamente controladas y actuadas en la realidad, en la cotidianidad.

Adicionalmente, la participación parece un elemento difícil de aprender, de hacer real. Una cosa puede pensar un gobierno, cuando piensa a futuro en una ciudad, cuando diseña instrumentos de planeación, y otra cosa piensan los empresarios, y otra los vecinos.

Un caso muy comentado en las últimas semanas es, el proyecto de intervención a un inmueble de conservación en Bogotá "Villa Adelaida". Ejemplo de articulación y concertación entre los niveles de gobierno local y nacional para la definición de propuestas normativas sobre temas y asuntos estratégicos de la ciudad.

Una entidad como Planeación Distrital, quienes han trabajado en Planeación y la conocen desde hace décadas saben de la enorme dificultad técnica y operativa y de su limitada capacidad puede hacer viable, a pesar de todo esto, que la formulación de un plan en términos físicos y de propuesta de ciudad se concrete en una ciudad tan grande como ésta.

Este gobierno propone y trabaja en una serie de elementos que plantearemos a continuación. Pero primero hay que señalar que tenemos en este momento una oportunidad muy valiosa: éste es un año de revisión de POT. Entonces, si fuéramos capaces, en una revisión de Plan de Ordenamiento Territorial,

de concretar estos elementos y hacer que la ciudad participe, darles instrumentos efectivos de control y de acción a las alcaldías locales y a los diferentes entes, avanzaríamos. Y no solamente son las alcaldías locales, sino también las curadurías, elementos diseñados en su estructura por el Gobierno nacional que nosotros debemos acoger y articular a la ciudad. Si somos capaces de proponer dentro de la norma urbanística la participación de todos los agentes de la ciudad, de alguna manera, pondríamos un granito de arena para avanzar en esto.

## 2. Avances de la reglamentación del POT

Del POT se desprende una serie de instrumentos, ellos son: los planes maestros; los planes zonales; las UPZ (ya formuladas en su última fase, el 80%); los planes parciales y otros elementos muy importantes en la ciudad de gestión y de financiación; la participación en plusvalías y el sistema de reparto de cargas y beneficios con base en lo dispuesto en el POT y en la Ley 388 de Ordenamiento Territorial que compartimos en su conjunto. Así como se impulsa el desarrollo de la Constitución también hay que impulsar el desarrollo de la Ley 388 de Ordenamiento Territorial, por sus contenidos políticos en su función social y ecológica de la propiedad. Esto es valioso en cada uno de los debates que tenemos en la ciudad; el de los Cerros Orientales de Bogotá que ha sido también taquillero en los últimos meses, tiene este propósito; la prevalencia del interés general sobre el interés particular y allí también consideramos que hay que continuar; y una distribución equitativa de cargas y beneficios, punto este que abordaré al final de la exposición porque merece un capítulo particular.

Construimos entre todos desde hace años un modelo de ordenamiento territorial y es el que estamos desarrollando en diferentes ins-

trumentos; si lo queremos cambiar es la oportunidad la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial. La que tenemos en este momento como ciudad y que quisiéramos por supuesto se logrará a través de un acuerdo del Concejo, como instrumento que nos garantizaría la participación representativa de diferentes fuerzas de la ciudad no como se ha hecho en dos ocasiones a través de un decreto del Gobierno.

Esta es tal vez la esencia democrática de nuestro gobierno que se traduce en términos urbanísticos en esta propuesta que esperamos alcanzar.

Nuestras políticas de selección de suelos buscan, como se señaló anteriormente, la prevalencia del interés general, la función social de la propiedad, un reparto equitativo de cargas y beneficios muy importantes, para poder construir la ciudad, sin quitarle a ésta recursos financieros tan escasos que se utilizan en otro tipo de inversiones, también prioritarias para la ciudadanía.

Adicionalmente, entendemos y compartimos la propuesta de la CCB en relación con los curadores, una cosa muy pertinente en la función pública del urbanismo. La ciudad debe estructurarse con base en la función pública y en ese sentido avanzamos, y por supuesto la participación democrática que tal vez es y debiera ser el punto de partida de las políticas urbanas.

La construcción del modelo de POT se basa o se articula en tres ejes, como las patas de un butaco, que es un proyecto urbano que se formula a través de instrumentos de gestión (la acción del gobierno a través de sus diferentes instrumentos, entidades o agentes para construir la ciudad o el proyecto urbanístico) y la financiación (nada será posible en la ciudad si no prevemos una adecuada estructura financiera para la construcción de lo que es público y privado, que es lo que finalmente se convierte en nuestra ciudad).

¿Y cuáles son los instrumentos de planeamiento? Tenemos como una pirámide de Kelsen (para los abogados) en los instrumentos de planeamiento. Tenemos primero el Plan de Ordenamiento Territorial y unos instrumentos de primero, segundo y tercer nivel. Los planes maestros están en una fase de formulación y estamos en un debate democrático muy interesante sobre cómo cada uno de los agentes de la ciudad participa en este proceso.

En el segundo, hay elementos mucho más aterrizados, y mucho más cercanos a la ciudadanía: los planes zonales, la reglamentación de las UPZ y los planes parciales.

### Entendemos y compartimos la propuesta de la CCB en relación con los curadores

En el tercer nivel, los planes de implantación y de regularización y manejo. ¿Para qué? Para que toda esta estructura normativa termine en la norma que los curadores finalmente hacen concreta sobre el suelo de nuestra ciudad.

Preguntamos entonces cómo se avanza desde Planeación Distrital hacia la ciudad, para construir de manera articulada toda una normatividad que es la que finalmente vivimos, la que finalmente vemos en nuestro suelo.

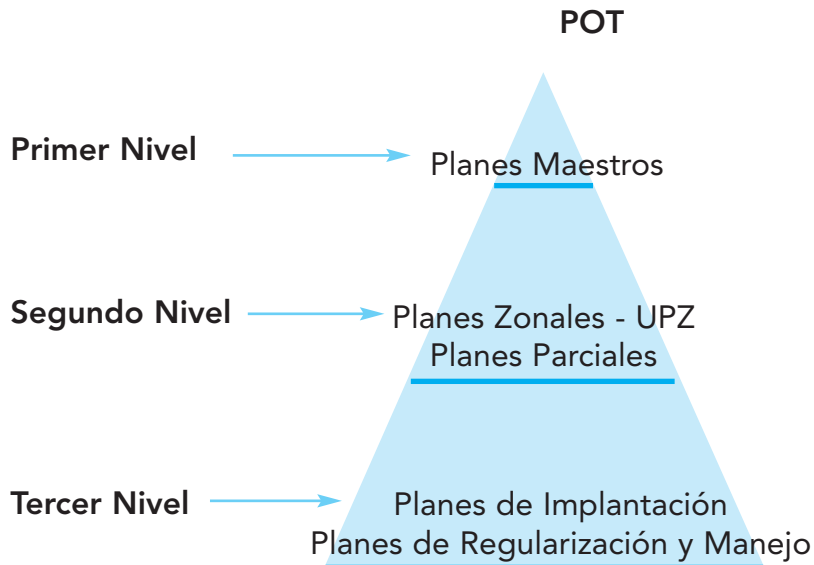
#### a. Los planes maestros

El POT le ordena a la administración formular antes del 30 de abril 17 planes maestros. A la fecha se han adoptado los de Seguridad y Espacio Público, el resto están en etapa de formulación y a partir de mayo se disponen tres meses para su concertación con la ciudad, antes de su adopción.



Entre los planes maestros en trámite se encuentran: todos los correspondientes a los servicios públicos domiciliarios; de infraestructura y servicios dotacionales como: educación; cultura; salud; y el plan maestro de movilidad y estacionamientos (frente al cual hay un debate interesante al que le damos la bienvenida), entre otros. Todos estos planes maestros tienen una formulación de políticas, objetivos y estrategias, así como proyectos y una formulación financiera. Los planes maestros que tienen un horizonte de 17 años y están financiados parcialmente; quedan faltando otros recursos que hay que considerar y ahí empiezan a debatirse en términos políticos cuáles son los elementos que deben funcionar en la ciudad para financiar lo que nosotros queremos que la ciudad contenga.

Cuadro 2.1 Instrumentos de Planeamiento



Hemos convenido con el honorable Concejo de la ciudad (entendemos su valiosa participación) el trabajo conjunto durante los próximos tres meses mayo, junio y julio, para debatir, discutir, valorar en diferentes escenarios con diferentes agentes, todos los elementos de estos planes maestros.

Adicionalmente hay otra tarea muy importante: la articulación de todos ellos, que ha venido haciéndose desde el momento cero de su formulación pero que en una fase final requiere un impulso que nos permita señalar que los 17 planes maestros que conforman nuestra ciudad son todos compatibles unos con otros.

**b. Los planes zonales**

Éstos buscan darle unidad a un territorio mucho más amplio que las UPZ.

> *El Plan Zonal de los Cerros Orientales de Bogotá.* La polémica en relación con los cerros es muy amplia. Lo positivo para la ciudad es que hayamos destapado y revivido un debate que durante décadas y habíamos aplazado. Hemos encontrado que las diferentes instancias del gobierno del orden nacional, regional, distrital, los organismos de control, todos, coincidimos, aunque no habíamos podido llegar a sentarnos para trabajar conjuntamente, en la necesidad de proteger de manera definitiva y decidida la zona de los Cerros. Por supuesto, todos lo sabemos, éstos representan un valor muy alto para la ciudad y para la Región.

Hemos encontrado que existen diferentes competencias. Es competencia del Ministerio del Medio Ambiente definir cuál es la reserva de orden nacional. Es competencia de la CAR (Corporación Autónoma Regional), y así lo hizo la semana pasada al formular su Plan de Manejo de los Cerros Orientales, tarea que había sido aplazada durante años. Es competen-

cia del Gobierno distrital regular cuál va a ser el uso del suelo, es decir, de la línea para abajo. Esto, por supuesto, hay que mirarlo de manera integral, desde los términos ambientales. Y es también competencia del Gobierno distrital hacer un control efectivo de las zonas de alto valor ambiental que existen en la ciudad. En qué vamos, si no están o no quedan (esto lo decidirá el Tribunal) dentro de la reserva forestal para contemplarlas o para definir las como reserva de orden distrital.

Y por supuesto existe una serie de predios que tienen diferentes condiciones o situaciones jurídicas en las que, según el Decreto 122 de la Alcaldía, expedido en las últimas cuatro o cinco semanas, tenemos la responsabilidad de valorar las construcciones en términos legales. Existen diferentes, tal vez tres, grupos: (1) construcciones ilegales, que por supuesto deberán iniciar un proceso de demolición, si fuera el resultado final; (2) construcciones que tienen elementos legales, muchas de ellas absolutamente válidas, las cuales ratificaremos; (3) construcciones con algunos vacíos legales, frente a las cuales estamos haciendo una revisión detallada y nos pronunciaremos si finalmente estarán en uno o en otro lado de la situación o de la valoración. Nosotros estamos trabajando de manera muy decidida en este aspecto y esto en buena parte gracias a la acción del señor contralor.

- > **El Plan Zonal del Centro de Bogotá.** Supremamente polémico pero definitivamente indispensable. A diferencia de otras ciudades latinoamericanas y del mundo, Bogotá tiene un Centro Vital, no es solamente el Centro histórico de La Candelaria sino un Centro Ampliado, que nosotros hemos definido entre las calles 45 y 39 por el norte, la avenida de La Hortúa por el sur, los cerros orientales y por supuesto respetando la reserva por el oriente y la avenida NQS por el occidente.


Éste es el corazón de Bogotá. Aquí no solamente duermen 250 mil personas sino que llegan diariamente 1,5 millones de personas. Y sabemos que una acción pública se orientaría no necesariamente con chequera pública pero sí con política pública, hacia la revitalización de esta zona en términos de vivienda, de comercio, de inversión. Podría ser, por ejemplo, la fase tres de Transmilenio, la estación central que cruza la séptima con la 26, puede generar una revitalización o puede evitar un decaimiento de esta zona estratégica para la ciudad. Allí tenemos una importante concentración empresarial, pero también encontramos entidades públicas y de universidades, con toda la vitalidad que los estudiantes jóvenes le dan a una ciudad. Y hay acciones muy puntuales que vienen de años atrás y que seguirán fortaleciéndose con el sello de nuestra Administración que tiene como característica la gente.

El Parque Tercer Milenio, que ha quedado muy bien (qué bueno poder mantener población residente) y ese es el aporte que le hacemos a este tipo de intervenciones.

Por supuesto, encontramos también la recuperación del patrimonio como detonante turístico y la inversión privada que nos permita avanzar en este proyecto.

El proceso de formulación del Plan Zonal del Centro está muy avanzado, pero se requiere revisar algunos temas porque existe todavía una "amenaza de desplazar población residente del Centro" Y esto resulta preocupante. Estamos revisando con todas las entidades encargadas del desarrollo social en el Distrito cómo mitigamos o evitamos este tipo de efectos y cómo hacemos posible el equilibrio entre un impulso físico y económico y una garantía de los derechos de la ciudadanía.

- > **El Plan Zonal del Aeropuerto.** En éste que se trabaja de manera muy activa y es de enorme interés para todos. La discusión es muy importante para la ciudad. Por supuesto, aceptamos la decisión del gobierno nacional de concesionar el aeropuerto de la ciudad. Pero sí sabemos que un nuevo aeropuerto para Bogotá implica un reto inmenso. ¿En qué sentido? Primero, no sólo es un aeropuerto para Bogotá, sino un aeropuerto para toda la Región. Cómo articulamos la Región a este aeropuerto que va a servir como centro de operaciones a muchas empresas, muchos negocios de Bogotá y de la región central.



### El aeropuerto puede convertirse en una oportunidad para nuevos negocios que sirvan al desarrollo económico y urbanístico de la ciudad

En segundo lugar ¿cómo hacemos posible la infraestructura vial que conecte este aeropuerto? Hoy día, la ciudad está supremamente atrasada en este aspecto. Solamente tenemos un acceso al aeropuerto Eldorado y se requiere trabajar de manera decidida y con inversiones muy grandes en la formulación de un plan que permita la conexión vial que se requiere.

Adicionalmente, entendemos que el aeropuerto de Bogotá debe ser no sólo un sitio de carga y descarga y de entrada y salida de pasajeros. Puede convertirse en un detonante económico de una serie de negocios relacionados, que definitivamente van a servir al desarrollo económico y urbanístico de la ciudad.

Y finalmente, encontramos que alrededor de nuestro aeropuerto existe una población de Bogotá muy grande: 11 mil

predios, 9 mil familias asentados a lado y lado de las pistas del aeropuerto. Estas zonas, estos barrios, fueron ilegales. Han sido legalizados a través de las décadas y hoy encontramos población de estratos 1, 2 e incluso 3 que debe reubicarse en un plan de varios años, no en el corto plazo, buscándoles una alternativa de ubicación y un cambio de uso por el inminente riesgo ambiental al que están expuestas estas familias por contaminación por ruido.

Estos son elementos que la ciudad conoce. Hemos trabajado de manera cercana con el Gobierno nacional, hemos encontrado una importante receptividad del señor presidente y sus funcionarios y esperamos que sea posible concretar la canalización de recursos nacionales, regionales, distritales, para acometer esta tarea alrededor de lo que será un aeropuerto cuyo proyecto ya ha comenzado.

- > **El Plan Zonal de Puente Aranda.** De enorme importancia para la ciudad. Es un plan zonal que acaba de iniciar su formulación. En la actualidad, el Plan ha definido unas políticas y un diagnóstico sobre el cual queremos trabajar en coordinación y con la participación de todos quienes estén interesados y, por supuesto, de las empresas que allí se ubican.

Según las políticas para optimizar el uso y la ocupación del suelo, creemos que esta zona privilegiada geográficamente para la ciudad puede hacerlo, incluyen el mejoramiento de la calidad y el desempeño ambiental, un elemento verdaderamente crítico. Hemos visto en las últimas semanas la posibilidad de encontrar mecanismos que controlen ambientalmente la zona que es verdaderamente difícil, y creemos que al mediano y largo plazo hay que hacerlo desde la formulación del plan zonal y, por supuesto, para mejorar la competitividad y la productividad.

Qué bueno en la ciudad se ubiquen las empresas, qué bueno que a las empresas les vaya muy bien. Esto es parte también de la planeación económica que debemos hacer y que impulsamos desde el Distrito.

En el Plan Zonal de Puente Aranda hemos hecho ya un diagnóstico sobre cuáles son los residentes, los habitantes, los ocupantes de este suelo en cada uno de los sectores y allí estamos trabajando, ya tendremos el espacio para mirarlo de manera detallada.

- > **El Plan de Ordenamiento Zonal de Usme y el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte.** Dos zonas de expansión de la ciudad: una con vocación de ubicación de población de estrato 1 y 2 y otra con ubicación de población de estrato 5 y 6, pero definitivamente válidas, importantes e interesantes para el equilibrio territorial ambas.

En el Plan de Ordenamiento Zonal de Usme tenemos ya una definición y una estrategia de generación de suelo muy interesante, tal vez el ejemplo internacional que ha sido reconocido ya en varios escenarios. Tenemos formulada la plataforma logística, que es parte del Plan Maestro de Abastecimientos por la ubicación estratégica de la localidad de Usme y su conexión con el oriente del país; tenemos localizado el parque industrial, el centro educativo regional tenemos formulados los dotacionales que alimentan y complementan la zona y, finalmente, un centro urbano de una ubicación de vivienda del orden de 55 mil para 937 hectáreas, en una propuesta de desarrollo urbano supremamente interesante.

Y en el norte tenemos la formulación del plan zonal con 44 mil viviendas en 1.200 hectáreas; esto es el borde norte de la ciudad que conecta con los municipios vecinos. Allí tenemos aún una discusión importante en relación con densidades y con la distribución de las cargas y los beneficios.

### c. Unidades de Planeamiento Zonal, UPZ

Este instrumento toca de manera puntual a cada uno de los habitantes de la ciudad. En éstas hemos avanzados de manera importante sobre una ciudad que ha venido construyéndose de manera informal durante décadas.

- > **La UPZ Chicó-Lago-Refugio.** Estamos trabajando muy detalladamente en ésta, y es tal vez una de las piezas de la ciudad más polémicas por las características de sus habitantes. Hemos recibido valiosos aportes de la CCB y de la Sociedad de Mejoras y Ornato para considerar la revisión de la norma para esta zona; así mismo, ha habido un amplio debate y haremos más reuniones si fuese necesario, aunque ya se acerca el momento de tomar las decisiones que por competencia le corresponden al Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD, buscando con ello satisfacer a la colectividad de habitantes y atendiendo las políticas generales del POT como son: la consolidación de los ejes comer-

**Hemos recibido valiosos aportes de la CCB y de la Sociedad de Mejoras y Ornato para considerar la revisión de la norma para esta zona.**

ciales; la preservación de las zonas de conservación; el desarrollo de instrumentos de gestión urbanística definidos; el control de la edificabilidad, entre otros. Para todos es sabido que uno de los problemas mas importantes de la UPZ es la movilidad, y la normatividad deberá generar condiciones para equilibrar las densidades y los usos con la oferta de espacio público.

#### d. Los planes parciales

Son reglamentaciones para predios de más de 10 hectáreas. A la fecha, el DAPD ha adoptado 20. Otros 8 están en proceso de formulación.

Respecto al proyecto de decreto que el Gobierno nacional tramita frente a los planes parciales, el DAPD le ha manifestado formalmente al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, los inconvenientes para la ciudad por tres razones:

- > Primera: no es competencia del Gobierno nacional reglamentar elementos que han sido reglamentados en la Ley 388 de manera contraria.
- > Segunda: la obligatoriedad de que la ciudad asuma las cargas de las redes primarias del urbanismo en suelos de expansión, que costarían cerca de 2,3 billones de pesos, lo cuales deben ser pagados también por los particulares; de lo contrario, Bogotá ve muy difícil la financiación de las zonas de expansión de Bogotá.
- > Tercera: el proyecto de decreto reglamenta y define cosas tan particulares difícilmente aplicables a todos los entes territoriales del país, dada su diversidad y complejidad.

Estamos seguros de que puede haber soluciones alternativas muy productivas que

generen un consenso y den una línea para reglamentar lo que falta en la materia, y estamos listos para trabajar con el Ministerio y contribuir con lo que Bogotá tiene para aportar en estos temas.

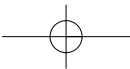
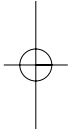
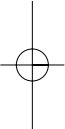
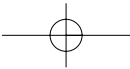
#### e. Los planes de implantación

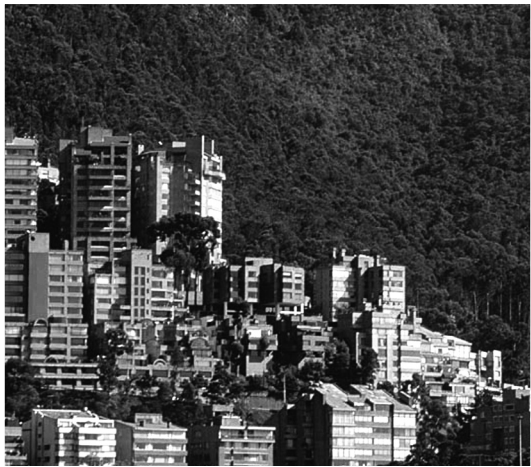
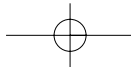
En los últimos meses se han adoptado 12 planes de implantación, regularización y manejo. Y esto es un asunto supremamente importante para el DAPD porque entendemos que los empresarios requieren eficiencia y eficacia en la gestión del Distrito para consultar y obtener la aprobación de los proyectos de inversión para la ciudad.

#### f. La plusvalía

Bogotá ha recaudado \$12.460 millones desde la entrada en vigencia de la reglamentación en la ciudad, que serán destinados a vivienda de interés social y a proyectos de renovación urbana. La plusvalía se convierte en un instrumento de financiación potente para el financiamiento de la ciudad.

Por último, insistimos en que el proceso de la planeación seguirá consultando la opinión de todos, y por supuesto es una tarea en la que estamos comprometidos y esperamos obtener resultados muy precisos para todos.





# El papel de las curadurías en el desarrollo de la ciudad

*Avances en la reglamentación de la función  
de los curadores urbanos en Bogotá y el país*

## Capítulo II

## A. PANEL

### Moderador:

*Doctor Hernando Herrera Mercado.*

### Panelistas:

*Doctor Juan Martín Caicedo Ferrer,  
Presidente de la Cámara Colombiana de Infraestructura.  
Doctor Óscar González Arana,  
Contralor Distrital de Bogotá.  
Doctor Ignacio Restrepo Manrique,  
Curador Urbano de Bogotá.  
Doctor Fernando Rojas Rojas,  
Subdirector de Infraestructura del Departamento  
Administrativo de Planeación Distrital de Bogotá.  
Doctora Nancy Patricia Gutiérrez,  
Representante a la Cámara.  
Doctora María Isabel Silva,  
Directora de la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá.*

## 1. Introducción

*Hernando Herrera Mercado\**

**D**e manera individual y conjunta, queremos agradecerle a la CCB por esta especial invitación para debatir un tema de tanta actualidad, coyuntura e importancia para el desarrollo de nuestra ciudad, y como moderador quisiera plantear unos interrogantes que sirvan para complementar los temas que cada uno de los expositores presentará en este panel.

- > ¿En qué consiste y hasta dónde va la autonomía de los curadores urbanos?
- > ¿Existen controles suficientes para el ejercicio de la función pública que desarrollan los curadores urbanos o, existiendo, la Administración y los entes de control no los han ejercido cabalmente?
- > ¿Esa vigilancia y control a manera de seguimiento y acompañamiento es otra de las funciones en el ejercicio de planificación?

\* Abogado, experto en derecho urbano; consultor.

- > ¿La vigilancia y el control urbano debe implicar también un compromiso de las curadurías urbanas?

## 2. Juan Martín Caicedo Ferrer\*

Quiero hacer una reflexión previa: como ponente de la Ley 388 de 1997 en el Senado de la República defendí la figura del “curador urbano” y sigo creyendo en ella a pesar del debate que ha girado en torno a los temas de las expensas del curador y el control o la supervisión que merece la figura. A pesar de todo, el balance es positivo en términos de lo que su adopción pudo significar en la reducción de tiempos y costos para el trámite de una licencia, así como la favorable dinámica estimulada por lo anterior en los negocios de finca raíz y construcción. Asuntos que la Lonja de Propiedad Raíz y Camacol podrá comentar con más elementos de juicio en este mismo panel.

Hay dos presupuestos para entender que esta figura tenía sentido cuando la plasmamos en la Ley 388, y previamente en el Decreto-Ley 2150 de 1995. La primera de ellas, es que las oficinas de Planeación debían dedicar su espacio institucional y su tiempo a hacer lo que les corresponde: “Planear la ciudad”; y la segunda, es que el proceso de otorgamiento de licencias debía alejarse de las presiones políticas. En la época en que ocupé la Alcaldía de Bogotá, el Departamento de Planeación dedicaba cerca del 80% de su tiempo a atender labores operativas relacionadas con los trámites de licencias. Esta situación no era muy distinta en el resto de las oficinas de Planeación del país.

Veamos ahora dos temas que en verdad han evolucionado favorablemente, y sobre los cuales he sido muy crítico en relación con el desarrollo de la figura del curador urbano: el tema de las expensas y el tema del control.

\* Ex ministro, ex senador de la República y actual presidente de la Cámara Colombiana de Infraestructura.



> Las expensas han tenido una evolución correcta en el Decreto 564 de 2006, la norma más reciente sobre estas materias. Creo que este decreto es una pieza maestra. Es producto del ejercicio previo de recoger inquietudes, jurisprudencia y consensos para finalmente plasmarlos en la dirección correcta. La primera fórmula del Decreto-Ley 2150 de 1997 se limitaba a decir que las expensas giraban exclusivamente en función del número de metros cuadrados aprobados. La Ley 388

La naturaleza de las expensas también se aclara acertadamente en el Decreto 564 de 2006, que recoge también la doctrina del Consejo de Estado. Lo que hizo el legislador fue recoger la conocida tesis de que pueden entregárseles a los particulares funciones públicas muy importantes, en la medida que ellos acaten la naturaleza de la delegación que están recibiendo. En caso de que los particulares manejen recursos en ejercicio de su función pública, éstos deben rendir cuentas y los organismos de control deben supervisarlos porque se trata de fondos de naturaleza pública.

### Las expensas han tenido una evolución correcta en el Decreto 564 de 2006, la norma más reciente sobre estas materias.

hace una pequeñísima evolución en esa materia, e introduce el concepto del *cargo variable por metro cuadrado*, es decir, que a mayor cantidad de metros cuadrados la expensa resultaba finalmente más alta, pero nunca se establecieron topes máximos como habíamos sugerido algunos.

Finalmente, el citado Decreto 564 de 2006 responde cabalmente a esa inquietud, y redefine la fórmula tarifaria de las expensas en términos aceptados, una fórmula que de 0 a 100 metros implica una expensa fija, de los 101 a los 11 mil metros experimenta un crecimiento progresivo de acuerdo con la cantidad de metros, y que a partir de los 11 mil metros experimenta ya un crecimiento asintótico, que funciona como un especie de tope de techo.

Esta fórmula corresponde a una filosofía sana. Me abstengo de explicar en detalle la ecuación matemática que nos conduce acertadamente a esta norma que finalmente se plasma en el Decreto 564 de 2006.

El control fue otro de los temas más polémicos desde la evolución de la figura a partir del Decreto-Ley 2150 y la Ley 388. El Decreto 2150 se limitó a decir que la inspección, vigilancia y control de las curadurías estaban a cargo del Ministerio de Desarrollo, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial. La Ley 388 va un poco más allá: dispone que el Ministerio coordina y supervisa la actividad del curador. Y agrega un tercer elemento: el alcalde vigila y controla el cumplimiento de las normas por parte de los curadores.

(El Decreto 1052 de 1998 había creado las “comisiones de veeduría”, que no tuvieron realmente un resultado importante).

Pero ninguna de estas normas, ni el Decreto 2150 de 1995, ni la Ley 388 de 1997, ni la Ley 810 de 2003 se refirieron a los controles fiscales disciplinarios, que eran objeto de un debate muy álgido, y éstos finalmente vinieron a incorporarse en el Decreto 564 de 2006 a partir de doctrinas recogidas por conceptos muy importantes del Consejo de Estado: el Concepto 1060 del 1997, el Concepto 1624 de 2005 y el Concepto 1650 de 2005.

El primero de ellos establece que a los curadores se les aplica el régimen disciplinario de los servidores públicos; el Concepto 1624 establece que las expensas son fondos de naturaleza pública y que por tanto los curadores están sujetos al control y vigilancia fiscal; y

el 1650 finalmente establece que los curadores son responsables fiscalmente.

Para ir redondeando la afirmación de que estos temas controversiales han tenido una evolución saludable, quisiera decir que en el tema de designación de curadores hay un avance importante en el Decreto 564 de 2006: se somete la redesignación de los curadores a una evaluación previa de resultados, una medida saludable que genera más confianza a la figura del curador, asunto de vital importancia.

Quedarán otros temas pendientes, pero quienes hemos revisado a la luz de este foro las normas urbanísticas referidas a las curadurías urbanas, llegamos a esta conclusión:

Debe permitírsele al país un compás de espera antes de debatir y aprobar otros proyectos en el Congreso de la República que pretendan acabar con la figura de los curadores, sin que los efectos del Decreto 564 de 2006 puedan ser medidos y comprobados. El decreto recoge grandes consensos de cuatro y cinco años, producto de muchos debates ante las más altas instancias de lo Contencioso, que apuntan en la dirección correcta de afianzar y mejorar la confianza ante la figura del curador urbano. Incluso, podría pensarse en elevar en un futuro el Decreto 564 de 2006 a Ley de la República, para blindarlo más, y evitar que sea eventualmente sujeto al riesgo de cambios infortunados.

En Bogotá, y esta circunstancia se repite en muchas de las grandes ciudades, la norma urbanística se nos convirtió en un galimatías, con serios problemas de interpretación que han derivado en conflictos jurídicos muy delicados para algunas curadurías y a pleitos urbanos sumamente complejos, todavía muy difíciles de resolver en el corto plazo.

El atraso en la reglamentación de dicha norma también es algo que tiene que ver con la gestión pública de la Alcaldía. La mitad de la norma que rige para Bogotá es la norma

del pasado que me correspondió aplicar a mí como alcalde (Acuerdo 6), y la otra mitad son las normas urbanísticas que en reglamentación del POT se han producido a partir del 2003. El atraso en la reglamentación urbanística, y la falta de precisión en la misma, le cuestan mucho al desarrollo urbanístico de la ciudad e inciden fuertemente para que los efectos de la acción del curador en la ciudad, no siempre estén acordes con los propósitos de ordenamiento y desarrollo urbanísticos. Es evidente que algunos estudios requeridos para la formulación de las UPZ están desactualizados o no corresponden a la realidad, en consecuencia, algunos observadores del desarrollo físico de la ciudad hemos percibido y comprobado que existen muchos sectores en donde la densidad ha superado la oferta de las infraestructuras y la capacidad de soporte de los servicios públicos.

### 3. Óscar González Arana\*

El papel de las curadurías en Bogotá ha sido tremendamente negativo y la figura es un fracaso en la ciudad.

En primer lugar, porque es un tema político de la ciudad. Una ciudad en términos filosóficos no es más que eso. *“La definición desde la perspectiva de lo público del uso de su suelo y su ordenamiento territorial”*. Eso es una ciudad.

Entonces el tema es tremendamente sensible desde el punto de vista de lo público y además económico, porque la construcción es el sector de la economía más dinámico y que mayor empleo genera. Entonces, la reflexión es: ¿cómo hacer para que en Bogotá se estimule la industria de la construcción y la actividad urbanizadora, entendiendo que no se puede ver desligado el papel de los curadores, y el impacto económico en la ciudad por el fomento de la industria de la construcción?

\* Contralor Distrital de Bogotá.

Estamos de acuerdo con la CCB, al afirmar que la ciudad requiere la certeza jurídica de la norma y reducir la incertidumbre que en algunos sectores y temas persiste, pues ello repercute directamente en el ejercicio de los curadores.

Insistimos en que la función pública más importante que hay en una ciudad es la del reparto de su espacio físico. Función que ha sido entregada a unos particulares con el objetivo de despolitizar las oficinas de Planeación, pero sin haber entendido la gran responsabilidad que esto significa para la ciudad, porque su accionar no obligó a rendirle cuentas a nadie. El esquema fracasó y estamos seguros de que el país cometió el error de irse al otro extremo.

**Estamos de acuerdo con la CCB: la ciudad requiere certeza jurídica de la norma para reducir la incertidumbre que en algunos sectores y temas persiste, pues ello repercute directamente en el ejercicio de los curadores.**

Por supuesto que esa era una combinación tremendamente perniciosa y ahí están las consecuencias en Bogotá. Si hablamos del modelo de ciudad en Bogotá, una de las características es su desorden urbanístico, el tremendo caos urbanístico que hay en la ciudad. El asunto no es construir simplemente y generar empleo a cualquier precio, el asunto es hacerlo de manera ordenada y, por supuesto, con apego a la normatividad jurídica vigente.

La decisión de la Ley 388 de 1997 de entregarles la función pública más importante a unos particulares altamente especializados, implica el reconocimiento del fracaso del Estado en el ejercicio de la distribución del suelo y, en consecuencia, ratifica que el saber está en cabeza de los particulares y no de las oficinas de Planeación.

### ¿Cuáles son los impactos reales en la ciudad?

Primero, la proliferación de moteles disfrazados de hostales en toda la ciudad, incluso en seguida de iglesias, colegios, escuelas, universidades, y barrios residenciales, ha generado fuertes impactos económicos por detrimento del precio de la propiedad vecina, además de los perjuicios morales y éticos que conlleva la construcción de un uso no permitido por la norma. Es, pues, un problema económico de altísimos niveles de corrupción, permitido por el curador y por supuesto por la Administración distrital, que ha apoyado las inmensas decisiones equivocadas de los curadores.

Segundo, el caso de los humedales en Bogotá, que se urbanizaron con la aprobación de licencias que los expertos curadores dieron, así como otras cuantas en las orejas de los puentes, rondas de ríos y quebradas y zonas de reserva forestal (por ejemplo, La Conejera).

Tercero, las licencias en los Cerros Orientales de Bogotá otorgadas por los curadores expertos que encontraron una forma muy particular de defender el interés público asumiendo que la reserva no existe, y como no existe, expidieron licencias incluso algunas de ellas bajo una condición que se inventaron: **Licencias condicionadas**, creando, con éstas, expectativas en los particulares para incorporar a futuro su predio al suelo urbano.

Sumado a lo anterior, la ciudad se ha tomado seis años para reglamentar sólo el 60% del territorio urbano. Esta condición crea en los curadores oportunidades para actuar de forma deliberada y particular, sin contar con la entidad de Planeación que por competencia debe asumir una función que tampoco ha podido atender.

Estas razones y algunas otras permiten que el ciudadano consulte las diversas opiniones de los curadores, en busca de una respuesta que

mejor favorezca sus intereses particulares por encima de los intereses de la ciudad, e incluso de la misma norma.

Respecto a la selección de esos expertos (curadores), el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ordenó el nombramiento de un nuevo curador, al demostrar que durante el proceso de selección hubo irregularidades. Quien finalmente fue nombrado curador, se rajó en la evaluación porque de los 12 candidatos solo uno pasó el examen. La crítica no es para los curadores, porque en definitiva los particulares hacen lo que pueden; la crítica es para la Administración distrital, para los alcaldes y para Planeación Nacional que consintió y permitió todo ese desorden.

Ese fue el problema en Bogotá. Creó una situación protagonizada por constructores que en uso de su legítimo derecho, sustentada en el principio de la confianza legítima entre instituciones, curadores, Planeación Distrital y alcaldes locales, sin un control externo, generó consecuencias que se manifiestan en el desorden urbanístico y los desequilibrios que hoy tiene Bogotá.

Esta situación motiva el ejercicio de la Contraloría Distrital a mediados del 2004, con el objetivo de controlar a los curadores y comenzar a ponerle orden al asunto urbanístico. Entonces, proferimos una resolución, por primera vez en Colombia, en la que declarábamos a los curadores urbanos sujetos de control fiscal, porque es lógico que el curador urbano en su función pública de repartir el espacio físico de la ciudad que es el patrimonio público más importante de la ciudad, debiera ser controlado.

El Consejo de Estado manifiesta que no es asunto suyo pronunciarse sobre algo que ya estaba reglado en la ley como: (1) el control fiscal a los curadores urbanos y por tanto su obligación a presentar cuentas a la Contraloría de Bogotá; (2) su responsabilidad por el impacto ambiental de sus

decisiones; (3) lo más importante que dijo el Consejo de Estado y Planeación Distrital se negó durante años a aceptar, y esto es lo más perverso que ha podido existir: que el Distrito de Bogotá se negó a revocar las licencias otorgadas por los curadores, cuando éstas atentaban contra el ordenamiento jurídico y contra el interés general con el argumento de que la ley no decía quién era el competente para revocarlas. La posición de la Contraloría Distrital, respecto a la revocatoria directa de las licencias en los Cerros, queda finalmente ratificada por el Consejo de Estado porque al no ser un acto entre particulares, entonces ahí está inmerso el interés público. El Consejo de Estado, además, dijo que esa revocatoria puede pedirla cualquier ciudadano; entonces la Contraloría Distrital solicita a la ciudadanía que presente su queja y solicite formalmente la revocatoria de las licencias.

**Proponemos una nueva ley que establezca en cabeza de los alcaldes municipales de manera indelegable la responsabilidad del otorgamiento de las licencias.**

Sin embargo, Planeación Distrital ya comenzó a revocar licencias que a todas luces fueron ilegales. Desde la Contraloría Distrital remitimos dos licencias presuntamente irregulares al procurador General de la Nación, quien le impuso dos sanciones de destitución al curador número cuatro. Esa es la experiencia en Bogotá. Nosotros también hemos sancionado a otro curador por presuntas irregularidades en juicios de responsabilidad fiscal que están adelantándose.

Finalmente, nos unimos a la propuesta del doctor Juan Martín Caicedo Ferrer de preservar el Decreto 564 de 2006 expedido

por el Ministerio y el cual aportamos a su formulación. El decreto ayuda a solucionar muchos aspectos de la figura del curador, aunque todavía le faltan elementos, pero lo más importante es esta reflexión: la responsabilidad que implica repartir el espacio físico de la ciudad y no hacerse responsable de ello.

Por eso no proponemos acabar este sistema para volver al antiguo esquema de Planeación Distrital, sino una nueva ley que establezca en cabeza de los alcaldes municipales de manera indelegable la responsabilidad del otorgamiento de las licencias. Esa debe ser una función por la cual responda exclusivamente el alcalde de la ciudad, quien podrá asesorarse o apoyarse en un grupo de expertos,

Otro aspecto en el que el nuevo Decreto 564 podría mejorar es separando la contabilidad individual del curador como persona natural de la contabilidad general de la Curaduría a la cual debería dársele personería jurídica para evitar los equívocos y malentendidos que han habido y, sobre todo, el tema de la responsabilidad. En este sentido, hemos propuesto la suscripción de una póliza de seguro de carácter transitorio, que responda por las posibles consecuencias negativas a la ciudad causadas por los efectos de una licencia de urbanismo o construcción.

Finalmente, la Contraloría seguirá tratando el tema y participando en espacios tan importantes como este foro, seguros de que en el futuro encontraremos consensos y, lo más importante, veamos una ciudad más ordenada, equilibrada y sostenible.

#### 4. Ignacio Restrepo Manrique\*

##### a. Aportes de las curadurías urbanas al desarrollo urbano

El aporte que las curadurías urbanas han hecho al desarrollo urbano y a los ciudadanos, se puede analizar desde tres perspectivas:

- > Desarrollo económico de la ciudad.
- > Énfasis en lo social.
- > Institucionalización de la figura.

##### Desarrollo económico de la ciudad

Porque ha demostrado:

- > Eficiencia y logros versus costos.
- > Estadísticas y análisis de la información.
- > Certeza de las actuaciones versus proceso.
- > Nueva fórmula de expensas.

**Eficiencia y logros versus costos.** En el cuadro 2.1 se muestra el comparativo de costos de operación entre el DAPD y las Curadurías Urbanas de Bogotá para el año 2004.

Cuadro 2.1

	Ingresos	Ejecución	Personal
DAPD	Delineación urbana 32.667	Presupuesto 36.886	250
Curadurías	Ingresos brutos 15.065	Gastos Operacionales 13.242	250

Fuente: Contraloría de Bogotá D.C.; Secretaría de Hacienda Distrital; Revista Construyendo CAMACOL

\* Curador Urbano No. 3 de Bogotá.

Frente a estas cifras, dudo que las secretarías de Planeación puedan desempeñar su función tramitadora con los mismos ingresos que reciben las curadurías.

La revista *Construyendo* de Camacol, en su artículo *"La verdad de las actuaciones de los curadores"*, Camilo Silva Zarate director Nacional de Estudios Estadísticos de CAMACOL afirmó: "Si antes, con ingresos muy superiores por concepto de tramitación demoraban más de un año en aprobar licencias, con un presupuesto reducido a lo que vienen cobrando los curadores, las secretarías no podrían tener la misma celeridad y eficiencia que este funcionario".

Mucho se ha dicho de los curadores urbanos. Que no hay quien los controle. Que comprometen el patrimonio urbano de nuestras ciudades. Que sus ingresos son exorbitantes y nada le aportan a la ciudad. Que los costos por los trámites ante las curadurías excluyen del servicio el sector de la vivienda popular.

Con consignas como éstas, el parecer de algunos sectores de la sociedad les atribuye a los curadores urbanos toda responsabilidad por el desorden urbano que aceleradamente se apodera de nuestras urbes.

Pues bien, resulta conveniente arrojar algo de claridad sobre estos aspectos, no sin antes advertir que, después de casi diez años de operación, la institución del curador urbano sí arroja un balance positivo al servicio del Estado y de la ciudadanía en general. Veamos las siguientes exposiciones de la Corte Constitucional y del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial:

- **César Negret Mosquera**, presidente de la Comisión Tercera Constitucional Permanente.
- > Sin duda, la participación de los curadores ha incrementado la eficiencia en el

proceso de expedición de licencias, descongestionando las oficinas públicas de trámites y asegurando el acceso ágil y rápido de los ciudadanos a los derechos de urbanización y construcción que la ley les otorga.

- > La agilización de los trámites para la expedición de las licencias urbanísticas y, consecuentemente, la reducción de costos financieros sobre los proyectos de urbanización y construcción, que ya no tienen que esperar prolongados períodos de tiempo para obtener un permiso que en la actualidad no supera los 25 días.

### La institución del curador urbano sí arroja un balance positivo al servicio del Estado y de la ciudadanía en general.

- > La suficiencia organizativa de las curadurías y la atención eficiente de la demanda del servicio con altos estándares de calidad, además de disminuir la corrupción en las entidades públicas, también ha generado espacios que los municipios han de aprovechar para encaminar todos sus esfuerzos a los procesos de formulación y revisión de las normas que deben orientar el crecimiento ordenado de la ciudad.
- **Sandra Suárez Pérez**, ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Exposición de motivos de la resolución **"por medio de la cual se expide el estatuto general de los curadores urbanos y se adoptan otras disposiciones en materia urbanística"**.
- > La agilización de los términos para la expedición de las licencias urbanísticas y, consecuentemente, la reducción de cos-



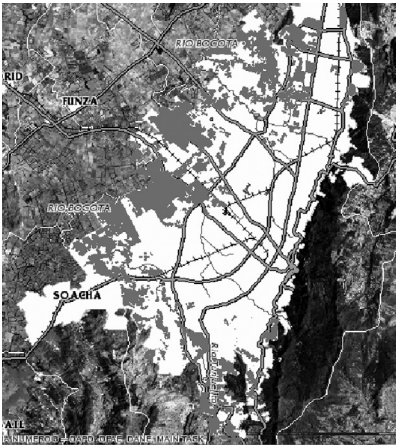
tos financieros sobre los proyectos de urbanización y construcción, que ya no tienen que esperar prolongados períodos de tiempo para obtener un permiso que en la actualidad no supera los 20 días y que en todo caso sólo puede tardar un tiempo máximo de 45 a 60 días, dependiendo de la complejidad de los proyectos.

- > La flexibilidad organizativa que se alcanzó con las curadurías urbanas generó espacios importantes para que las administraciones municipales y distritales orientaran sus esfuerzos a los procesos de formulación, implementación y evaluación de la planificación territorial que es, finalmente, la que debe prevalecer sobre las decisiones que toma el curador.
- > Complementariamente, la solemnidad de la actuación administrativa del curador urbano y su "mérito técnico" han permitido atender eficientemente la demanda del servicio conforme a altos estándares de calidad.

**Estadísticas y análisis de la información.**  
Las barras negras de la figura 2.1 representan el número de licencias expedidas por el DAPD y las verdes, el número de licencias

expedidas por los curadores, donde el máximo expedido por el DAPD en 1993 fue de 2.228 y el máximo expedido por los curadores fue en el 2004, con 7.824 licencias. Esto demuestra que las curadurías hemos sido eficientes en la expedición de licencias, con unos costos de funcionamiento muy inferiores a los del DAPD. Durante el período de funcionamiento de las curadurías urbanas hemos expedido un total de 49.222 licencias.

Figura 2.2 Mapa de proyección de crecimiento de población. 2000 a 2005.



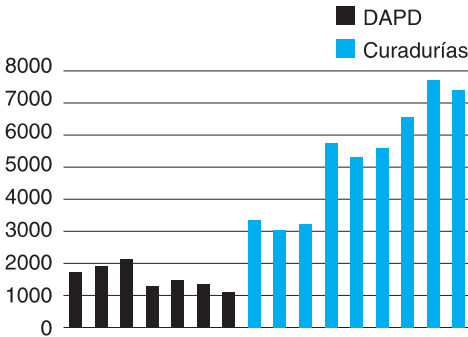
Fuentes: Ignacio Restrepo Manrique, Foro de Ordenamiento Territorial

Figura 2.3 Mapa de localización de licencias de construcción dadas para estratos 1 a 3. 2000 a 2004.



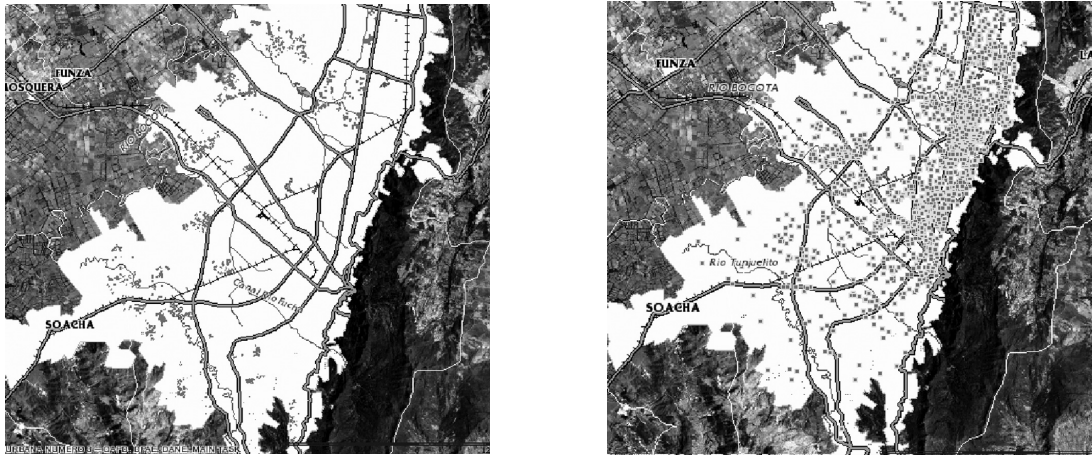
Fuentes: Ignacio Restrepo Manrique, Foro de Ordenamiento Territorial

Figura 2.1 Número de licencias aprobadas desde 1990 hasta el año 2005.



Fuentes: Corporación de Curadores Urbanos de Bogotá; Procuradurías 1 y 2 Distrital de Bogotá consulta hecha con fecha 20/04/2006

Figura 2.4 Mapas de incrementos poblacionales en estratos 3 y 4, y localización del licenciamiento.



Fuentes: Ignacio Restrepo Manrique, Foro de Ordenamiento Territorial

Como se aprecia en la comparación de los mapas (véanse figuras 2.2, 2.3 y 2.4) existe una concordancia entre el crecimiento de población proyectado y los m2 de licenciamiento. Con esto no sólo estamos usando tecnología de punta, sino que nos sirve al análisis de las

dinámicas de crecimiento de la ciudad, con lo cual podemos calibrar en le territorio, los efectos del planeamiento y de la actividad urbanística y constructiva.

Certeza de las actuaciones versus proceso

Cuadro 2.2 Certeza en las decisiones de los curadores urbanos de Bogotá, D.C.

	Número de Licencias	Número de Quejas	Porcentaje
Año	Licencias	Quejas	
2004	7.824	7	0,09%
2005	7.570	29	0,38%
2006	1.536	14	0,91%
TOTALES	16.930	50	

Fuentes: Corporación de Curadores Urbanos de Bogotá; Procuradurías 1 y 2 Distrital de Bogotá consulta hecha con fecha 20/04/2006

El nivel de acierto del ejercicio de los curadores urbanos es muy alto, dadas las cifras que reportan solo 50 quejas frente a las 16.930 licencias expedidas (véase cuadro 2.2).

### Énfasis en lo social

Tres frentes de trabajo se reconocen como aporte de las curadurías urbanas al desarrollo social:

> Licenciamiento para VIS (vivienda de interés social).

> Divulgación y orientación sobre la Norma Urbanística y trámites ante las curadurías urbanas.  
> Convenios interinstitucionales; por ejemplo:

- Secretaría de Educación Distrital para el reconocimiento de colegios distritales.
- Puesto de información a la comunidad en el Supercade.
- Pacto por el Hábitat.



- Respecto al licenciamiento para VIS es importante resaltar que:
- > Aproximadamente el 20% del total del licenciamiento está concentrado en la expedición de VIS, como se ve en el cuadro 2.3.
  - > El costo de producción de estas licencias es muy superior a la expensa que paga un interesado por el trámite.
  - > Las licencias de otros usos y aquellas para viviendas de estratos 4, 5 y 6 son las que están subsidiando las expedidas para VIS.

Cuadro 2.3

	% sobre total	% sobre total	Estratos
Año	Vivienda	Licencias	1 y 2
2004	45%	19%	1.522
2005	43%	20%	1.551
2006	43%	12%	198
Costo promedio de producción de una licencia para el año 2004			
Número de licencias		7.824	
Costos operacionales		13.242'000.000	
Costo promedio por licencia		1'692.485	
Expensa para una licencia VIS de < de 90 SMMV			
5 SMDV		68.000	
	Mas IVA	78.880	

Fuentes: Corporación de Curadores Urbanos de Bogotá; Procuradurías 1 y 2 Distrital de Bogotá consulta hecha con fecha 20/04/2006

Institucionalización de la figura

Desde la creación de los curadores urbanos en Colombia, en Bogotá hemos estado atentos a profesionalizar la figura para lo cual hemos hecho convenios con el ICONTEC y el Archivo General de la Nación, a fin de adelantar normas y decretos respecto a:

- > Expedición de licencias urbanísticas.
- > La adopción del Formulario Único Nacional.
- > El decreto que reglamentó lo relacionado con los archivos de las curadurías urbanas.

Esta profesionalización nos llevó a crear la Corporación de Curadores Urbanos de Bogotá, D.C, cuyo objetivo es prestar un mejor servicio a la comunidad. De la Corporación depende el puesto de información que los curadores de Bogotá tenemos en el Supercade, al igual que la

base de datos consolidada de las cinco curadurías urbanas de Bogotá.

Todo este proceso de institucionalización nos debe permitir certificarnos en procesos de calidad que algunas curadurías ya iniciamos.

En el tema del control, los curadores urbanos estamos controlados por:

- > La Personería de Bogotá.
- > La Contraloría de Bogotá.
- > La Procuraduría Distrital.
- > La Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas.
- > Y a partir del año 2004, el control fiscal por parte de la Contraloría de Bogotá.

Es importante comentar que gracias a estos controles, los curadores urbanos hemos implementado planes para mejorar cada día la prestación del servicio.

## b. El futuro de los curadores urbanos

La figura del curador últimamente ha sido muy polémica, según nuestra manera de ver, por desconocimiento de nuestra función por parte de la ciudadanía en general. La prensa tanto hablada como escrita ha hecho entrevistas y publicado artículos a favor y en contra de la figura, lo que ha llevado a fundamentar el futuro de las curadurías en varios proyectos de ley que en la actualidad cursan en el Congreso de la República.

Uno de los puntos de discusión más importantes respecto de la figura es la naturaleza de las expensas, pues el debate se ha centrado en si son o no son fondos públicos.

Es claro por los antecedentes normativos que los curadores no manejamos fondos públicos. Sin embargo, en una consulta hecha al Consejo de Estado, éste ha dicho que se pueden considerar como fondos públicos, pero hasta la fecha no existe ninguna reglamentación al respecto, pues ésta tiene que hacerse a través de la ley, tema que se ha incluido en la propuesta del representante a la Cámara Germán Varón Cetrino, pero que según nuestra manera de ver como está presentada, es incompleta y no soluciona de fondo el problema, pues deja muchos vacíos.

## 5. Fernando Rojas Rojas\*

El Departamento Administrativo de Planeación Distrital ha sufrido fuertes transformaciones durante la década de los años 90, todo ello consecuencia de la expedición de la Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 388 de 1997) que implicó una nueva forma de planear y producir la normatividad urbanística para la ciudad, sin que las instituciones se permitieran su adecuación y fortalecimiento, acorde con las nuevas exigencias de la ley y del territorio. Al respecto,

\* Funcionario del Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Bogotá.

la capacidad de gestión de las entidades distritales se ve limitada y en ocasiones controlada por la dinámica y la coyuntura del día tras día reiterando que el control desde las localidades se ha dificultado, entre otras, porque no se les ha concedido todos los instrumentos que requieren. Y obviamente todas las entidades del Distrito también tienen una responsabilidad compartida porque con sus estudios técnicos, Planeación soporta las decisiones de urbanismo, de norma, y de derecho sobre la ciudad.

En relación con los instrumentos reglamentarios del POT, hemos hecho ajustes y avanzado en los compromisos adquiridos en el POT, reconociendo que el ejercicio es complejo porque son instrumentos novedosos que implican esfuerzos adicionales a una simple revisión de un plan como sucede con la UPZ Chicó – Lago/Refugio.

**Entendemos la preocupación por el atraso, entendemos también la inseguridad que esta situación ha generado y que reclaman la CCB, los gremios y constructores.**

Estamos haciendo un esfuerzo muy grande por reglamentar el resto de la ciudad con las UPZ que faltan, antes de finalizar el 2006. Entendemos la preocupación por el atraso, entendemos también la inseguridad que esta situación ha generado y que reclaman la CCB, los gremios y constructores. Entendemos que cuando se traduce un derecho, en una licencia de construcción o de urbanismo, ese instrumento debe tener seguridad para todos los actores, no sólo para el constructor o urbanizador que va a ejecutar la obra; también debe tener una garantía de calidad para los ciudadanos que van a recibir esa obra, para los vecinos, para la ciudad en cuanto a las definiciones que se hagan en la misma licencia y también, por

qué no decirlo, una garantía en cuanto a procedimientos en la expedición de la licencia.

En relación con los curadores urbanos, compartimos que son actores muy importantes en la implementación de la norma urbanística. Sin embargo, también creemos que requieren un acompañamiento por parte de Planeación Distrital para aclarar los inconvenientes y vacíos de la norma; pero también reclamamos que el curador no puede en ningún caso interpretar una norma que es clara, simplemente aplicarla porque la autonomía del curador no puede ir más allá de sus competencias. Esta situación nos evidencia, nuevamente, la responsabilidad que como Administración tenemos para hacer una norma clara, precisa y oportuna que contribuya a la consolidación de un modelo de ocupación y una estrategia de ordenamiento adoptada desde el POT.

Para finalizar, hay que señalar la responsabilidad que tenemos en materia del control urbano y específicamente lo referido a la nueva función que está asumiendo Planeación en revisar y revocar las licencias que fueron expedidas al margen de las normas de la ciudad.

Sin embargo, hay que llamar la atención sobre el tema de las alcaldías locales, que son actores fundamentales pero débiles en el territorio, especialmente en la acción del control urbano. Sus falencias son evidentes y la responsabilidad es muy grande, razón por la cual hemos hecho la propuesta al Concejo Distrital para que nos permita fortalecer estas entidades y otorgarles cierta autonomía.

## 6. Nancy Patricia Gutiérrez\*

A raíz de las inquietudes de diversos congresistas de todo el país en torno de la gestión de los curadores urbanos se le pidió

al contralor General de la República que asumiera el control preferente del debate. Sin embargo, el debate adelantado por la Contraloría Distrital de Bogotá, D.C., sirvió para que el tema de las expensas fuese aclarado en el Decreto Nacional 564 de 2006.

Durante la pasada legislatura, en el Congreso fueron presentados dos proyectos de ley: el primero pretendía crear el Estatuto General del Curador, el cual tenía la intención de llenar los vacíos legales de la figura existente por más de diez años y el segundo, encaminado a acabar con la figura y a devolver tales competencias a las oficinas municipales y distritales de Planeación.

Después de los respectivos debates, se llegó a un acuerdo entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y algunos de los ponentes y autores de los proyectos para buscar la posibilidad de un proyecto único.

Por último, el Ministerio presentó un proyecto a finales del 2005 que más o menos contempla las mismas materias del Decreto 564.

Ese proyecto está en el orden de día de esta semana, pero si no es debatido o no se toma una decisión al respecto antes del próximo 20 de junio, fecha en que termina el período del actual Congreso de la República, los proyectos serán archivados por falta de trámite. Estaremos al tanto del resultado de las discusiones. Sin embargo, coincido en que la mayoría de los temas previstos en el proyecto que buscaba la expedición de un estatuto general ya han sido recogidos por el citado Decreto 564 de 2006.

Hay una discusión pendiente relacionada con el tema de las inhabilidades, las incompatibilidades y los impedimentos. No obstante, el Decreto 564 de 2005 en dos de sus artículos asume el tema de las inhabilidades, uno de los cuales establece que no podrán ser redesignados como curadores urbanos quienes hayan

\* Representante a la Cámara, Congreso de la República.

dado lugar a condenas contra el Estado a consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa, cualquiera sea la naturaleza de la acción. Además, en el tema del concurso de méritos establece que una de los requisitos para concursar es no haber ejercido como servidores públicos con jurisdicción o autoridad política civil o administrativa en el respectivo municipio o distrito durante el año anterior a la fecha de la convocatoria. Los anteriores son un párrafo y un numeral de dos artículos diferentes que establecen claramente unas inhabilidades que en mi concepto no podrían haber quedado incluidos en el decreto dado que es competencia exclusiva del Congreso fijar el régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

Sin embargo, el mismo decreto establece que el régimen de inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos en ejercicio de sus funciones a los curadores urbanos será el aplicable a los particulares que desempeñan funciones públicas delegadas por la ley, dejando para la interpretación la aplicabilidad de ese régimen y lo establecido en el mismo.

El tema de la ausencia del régimen de inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos, en la medida que el Decreto 564 de 2005 no podía contemplarlo, fue motivo de discusión en varias oportunidades, con el argumento de que el proyecto debería ir al Congreso de la República para resolver esa situación. En mi concepto, el Ministerio subsanó esta situación remitiendo al régimen aplicable a los particulares que ejercen funciones públicas.

Queda por definirse por parte de la Corte Constitucional, qué pasa con las dos inhabilidades que han quedado incluidas dentro del Decreto 564 de 2006.

De otro lado, y ya que el moderador del panel nos ha planteado el debate sobre los temas de la autonomía, la vigilancia y el control, es preciso aclarar que el curador urbano tiene autonomía reglada porque si bien es

cierto que se le reconoce la autonomía en el ejercicio de sus funciones, el Decreto 564 de 2006 genera un marco de regulación dentro del cual debe desempeñarse esa autonomía, distinguiendo su carácter de función pública.

El curador urbano tiene autonomía reglada porque si bien es cierto que se le reconoce la autonomía en el ejercicio de sus funciones, el Decreto 564 de 2006 genera un marco de regulación dentro del cual debe desempeñarse esa autonomía, distinguiendo su carácter de función pública.

En primer lugar, para la creación de las curadurías, los municipios que cumplen el requisito de más de 100 mil habitantes deben elaborar un estudio técnico y enviarlo al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para la obtención de un concepto favorable.

Además, ese decreto también exige que cuando se vaya a crear la figura en un municipio, mínimo deben establecerse dos curadurías urbanas.

De otro lado, el Decreto 564 de 2006 define claramente los requisitos para el concurso de méritos. De ahora en adelante, los concursos de méritos deben ajustarse a la reglamentación adoptada en el mismo, incluso los actuales curadores al vencimiento de su período de 5 años para efectos de su redesignación, caso en el cual se exige el requisito adicional de una calificación del desempeño.

El citado Decreto 564 de 2006 trae también una regulación frente al tema de las situaciones administrativas como las faltas temporales, absolutas, los remplazados, el tema de los archivos, incluso, la obligación de tener totalmente sistematizado las curadurías, porque los curadores al término de su ejercicio deben facilitar la entrega de los archivos, para que no ocurra lo que seguramente ha pasado con muchas notarías, cuando al momento de entregarlas se presentan dificultades en la entrega de archivos.

De otro lado, también define algunas reglas de juego en la prestación del servicio como el reparto, cuando hay solicitudes de entidades públicas, la jornada de atención e incluso establece la posibilidad de crear unos puntos alternos de las mismas curadurías dentro de la ciudad para efectos de garantizar mayor agilidad en la atención a los ciudadanos.

En cuanto al tema de la autonomía y la responsabilidad, el decreto determina que los curadores son responsables disciplinaria, fiscal, civil y penalmente por los daños y perjuicios que se le puedan causar a usuarios, a terceros y a la Administración pública.

**El decreto determina que los curadores son responsables disciplinaria, fiscal, civil y penalmente por los daños y perjuicios que se le puedan causar a usuarios, a terceros y a la Administración pública.**

En este punto, hay que definir hasta dónde llega el ejercicio del control fiscal sobre las expensas, haciendo claridad de que el decreto, al reglamentar las expensas, establece cuáles corresponden al ingreso privado y cuáles son realmente dineros públicos que pueden ser sujetos de ese control.

Finalmente, en el tema de la vigilancia y control, el artículo 104 del Decreto 564 de 2006 establece que el alcalde municipal o distrital, o su delegado permanente, será el encargado de vigilar y controlar el cumplimiento de las normas urbanísticas por parte de los curadores urbanos. Creo que esto es casi la ratificación de algo que quedó suficientemente claro en los últimos debates: la competencia del cumplimiento de las normas sigue en cabeza del alcalde, incluso, con la posibilidad de revisar las decisiones de los curadores. Porque, en últimas, como ya se

ha dicho, la autonomía de la Curaduría para el ejercicio de sus funciones está determinada por los Planes de Ordenamiento Territorial y por las normas de planeación de cada uno de los municipios o de las entidades territoriales que cumplen estas funciones.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial queda con la coordinación y con la supervisión de todo el funcionamiento de las curadurías, incluida la competencia de informarle al alcalde la situación que está presentándose en caso de que se detecten irregularidades o un mal funcionamiento en ellas, sobre la base de la competencia de coordinación y de vigilancia del funcionamiento de las curadurías en todo el país.

## 7. María Isabel Silva\*

Para la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá que tiene en su seno a constructores e inmobiliarios, la figura de la curaduría urbana ha sido realmente beneficiosa porque quienes padecieron en su trasegar profesional, antes de esta última década, todos los vicios de la tramitología oficial hoy consideran que la figura del curador urbano produjo un cambio no sólo de actitud sino en las costumbres, debo decir algunas veces corruptas, tanto en funcionarios como en usuarios, quienes además consideran que existe mayor eficiencia en lo que respecta al trámite y expedición de las licencias de urbanización y construcción, lo cual, ha contribuido favorablemente al desarrollo económico de la ciudad.

Decimos que la figura del Curador Urbano ha sido beneficiosa, sin detrimento de las reformas que se han establecido para sus controles, las cuales apuntan a ser mucho más beneficioso para la labor y la función que desarrollan los curadores urbanos y sin que esto tampoco quiera decir que este hecho

\* Directora Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá.

merezca una decisión legislativa de eliminar esa figura. Sería inconcebible que las funciones que desempeñan los curadores urbanos volvieran a las oficinas de Planeación municipales o distritales.

Creo que con esta figura se superaron innumerables dificultades en la construcción de ciudad y se cumplieron los propósitos que orientaron su creación, los cuales no eran otros que reducir sustancialmente el tiempo y el trámite oficial para la obtención de una licencia.

El hecho de haberles trasladado esa función pública a los curadores urbanos permitió que las oficinas de Planeación distrital y municipal se dedicaran a su función primordial de planeamiento y ordenamiento territorial.

No se sabe qué hubiera pasado si no hubieran entrado en funcionamiento las curadurías urbanas durante este proceso tan tortuoso que ha sido la adopción de los POT y, por tanto, debo reiterar como presidente de la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá que aun cuando subsisten algunos contradictores de esta figura, lo que sí es claro es que no importa la naturaleza de quien presta la función sino que ésta se ejerza de una manera eficiente, idónea y sobre todo ajustada a la ley.

Creo que en el caso de muchos municipios y, por supuesto, en el de la ciudad de Bogotá, el cambio de las normas urbanísticas a raíz de la expedición de los POT, además de su reglamentación parcial, ha generado confusiones normativas que claramente son inconvenientes para el ejercicio de las funciones que cumplen los curadores urbanos, cuyo insumo fundamental es la norma urbana, la cual debe ser clara, transparente y sin ambigüedades.

Dado que en Bogotá no se ha terminado la reglamentación del POT (después de casi

seis años de haber sido adoptado), en este momento solicitamos a las oficinas de Planeación que terminen con esa reglamentación porque el hecho de no tener una norma urbanística clara, ha dado lugar a una eventual discrecionalidad por parte de los curadores en su interpretación. Además, hay un tema que probablemente más nos afectado a nosotros desde el punto de vista de la Lonja, en lo que hace a avalúos: los planes parciales, que han tenido una demora definitivamente inconcebible.

Sin embargo, consideramos, desde el punto de vista gremial, que la figura del curador urbano es una figura muy importante que ha permitido el desarrollo de la ciudad. Es una figura que ha sido beneficiosa para Bogotá y que antes de prescindirse de ella, estamos convencidos, debe fortalecerse, exigiendo de quienes desempeñan la función de curadores un profesionalismo absoluto y una experiencia necesaria.

Finalmente, creo que Bogotá ha tenido unos cambios importantes desde todo punto de vista y, además, el solo hecho de que se haya expedido el Plan de Ordenamiento Territorial nos parece un avance muy importante, dado que su aplicación ha generado un valor agregado al territorio.

De cara al futuro hoy debemos ver a Bogotá con un poco más de optimismo, pero no debemos reversar lo que definitivamente ha sido importante en el desarrollo de la ciudad, como es la figura de los curadores urbanos.

Hoy la reglamentación aclara mucho más la función que los curadores urbanos están desarrollando y esperamos que los controles que se han impuesto tengan frutos, tratando de que esta figura todos los días se fortalezca y que definitivamente coadyude y sigan haciendo un aporte muy importante en el desarrollo de Bogotá.

## B. RÉPLICAS DE LOS PANELISTAS

### 1. Óscar González Arana

*Lo único que no podemos admitir, y creo que en eso estamos todos de acuerdo, es en patrocinar todo aquello que atente contra la moralidad pública, todo aquello que sea ilegal y no sea transparente. Todos estamos unidos en el propósito de mejorar, pero pongámonos de acuerdo en no apoyar la inmoralidad.*

Un último ejemplo para finalizar. Nosotros hemos detectado 680 licencias de construcción en Bogotá que nos han tocado la alarma. Yo escuchaba la intervención del Curador Urbano No. 3 respecto del tema de la delineación urbana y de lo que la ciudad ha recogido por este concepto. Tenemos el problema con 680 licencias de la siguiente manera.

Los resultados de nuestra investigación determinaron que en muchos casos de las citadas licencias, las declaraciones de impuestos de delineación urbana no coinciden con el número de metros licenciados, y en otros casos no se pagó el impuesto y se concedió la licencia, cuando la razón de ser del curador es verificar el cumplimiento de la norma. Es decir, el curador da fe del cumplimiento de las normas. Entonces, ¿cómo es posible eso?

De otro lado, nuestra investigación ha concluido que el número de metros cuadrados contemplados en las referidas licencias no coinciden con los existentes en la realidad.

Entonces, por supuesto, en estos casos hay altísimos atentados a la moralidad pública y hay unos que nosotros estamos investigando y es una de las causas por las cuales nos hemos presionado en el tema.

Pero lo que sí es importante en la ciudad es que debe haber cero tolerancia con todo aquello que no garantice transparencia en la moralidad administrativa.

### 2. Fernando Rojas Rojas

Básicamente, queremos resaltar tres aspectos que nos parecen importantes en estos momentos. El primero: es clara la responsabilidad del DAPD con relación a la formulación de las normas y es clara también la responsabilidad que tiene en su corrección, evaluación y seguimiento. Esto es muy importante porque la ciudad es dinámica y la planeación tiene que reconocer que la ciudad cambia. En ese sentido, hay normas que hay que ajustar.

Sin embargo, llamamos la atención sobre la cultura de la planeación, sobre como todos los actores somos responsables en ese proceso. Desde la planificación hasta la construcción de ciudad y cómo respondemos a ese proceso en términos legales en términos de eficiencia, transparencia y participación. En este sentido, y si todos nos comprometemos a no buscarle el quite a la norma sino más bien ajustarla, revisarla, precizarla y hacerla más fácil dentro del marco normativo existente, y en este caso dentro del Plan de Ordenamiento Territorial.

El DAPD reconoce en estos espacios actores muy importantes, y en este caso estamos realizando el Plan de Ordenamiento Zonal de Puente Aranda y nos parece muy importante la participación de la CCB en el horizonte a largo plazo de la ciudad, el proceso de planeación requiere unos ajustes, unas revisiones, pero requerimos el acompañamiento, las recomendaciones y las observaciones de todos.

Para finalizar, el DAPD comparte la nueva reglamentación en materia de curadores urbanos en el Decreto 564 de 2006. Creemos que es un instrumento que hacía falta, el cual requiere todavía algunas precisiones pero que en general permite facilitar los procesos de expedición de las licencias y del cumplimiento de las normas por parte de los curadores.



### 3. Ignacio Restrepo Manrique

Tengo que decir tres cosas. La primera, y un poco para darle respuesta a las observaciones del Contralor Distrital. Yo quiero comentarle al contralor que nos sentimos absolutamente desubicados cuando ustedes nos hacen ese tipo de control, porque resulta que las reglas de juego con que nosotros empezamos a ejercer nuestra labor no son las mismas reglas de juego de este momento.

En torno a las cifras y al presupuesto que trae a colación el contralor distrital respecto las licencias de construcción, él se basa en una información desarrollada por el DAPD para llevar unas estadísticas del costo de la vivienda. La información allí contenida no forma parte del formato de solicitud de licencia especificada por el Ministerio de Medio Ambiente. Estoy de acuerdo con el contralor que uno no puede ser tan indolente de no mirar nada y taparse los ojos, pero a mí me parece que ahí no es que haya por parte del curador malas intenciones, mala fe, simplemente es que ustedes nunca nos dijeron a nosotros que teníamos que cotejar esto con esto. Nosotros cotejábamos el área de construcción versus el pago del impuesto de delineación, es decir, verificamos que el pago del impuesto de alineación el área coincidiera más o menos con lo que nosotros aprobábamos.

Fuera de eso, el pago del impuesto de delineación es una autoliquidación y, como tal, puede ser objeto de equivocaciones que pueden corregirse posteriormente, como ocurre en el caso de las autoliquidaciones del impuesto predial. Para corregir la autoliquidación está establecido un lapso de dos años. Entonces, existe un término para que el interesado pueda resarcir su error. De todas maneras, este cuestionamiento de la Contraloría nos llevó a ponernos de acuerdo con la Secretaría de Hacienda Distrital y hacer un decálogo de advertencias a los usuarios de las curadurías

urbanas en el pago del impuesto de delineación urbana. Las críticas del contralor han servido para mejorar el sistema.

La segunda cosa que quiero decir es que la figura del curador urbano es una figura única en el mundo, la cual ha sido una experiencia tan interesante que de Centroamérica, de Chile, de Perú, de las Antillas, del Ecuador nos han llamado para indagar cómo funciona. Es un ejemplo bueno de descentralización por colaboración. Nosotros somos temporales. Los curadores urbanos nos vamos. Pero lo importante es mantener y fortalecer la figura a través de la ley y creo que sería una equivocación acabar con los curadores urbanos.

La última cosa que quería decir y es un poco en relación con el argumento del contralor de las expensas. Yo leí el último proyecto de ley presentado por el representante Barón Cotrino y me parece que en el tema de la definición de la naturaleza de las expensas todavía hay mucho camino que recorrer. No basta que se diga son fondos públicos. Debe definirse cómo se distribuyen esos fondos públicos, qué tipo de contabilidad se debe tener y cómo deben administrarse.

### 4. María Isabel Silva

Colombia está viviendo una revolución en el mundo de la vivienda urbana, lo cual es maravilloso. Por fin, Colombia tiene un crédito hipotecario razonable que refleja la tendencia universal. Entonces, el hecho de que en este momento el mercado financiero ofrezca tasas de interés tan razonables y a largo plazo significa que Colombia se apresta a un cambio en el mundo de la construcción de vivienda urbana muy importante. La pregunta es: ¿cómo lo vamos a aprovechar en Bogotá? No podemos perder esa oportunidad. Entonces, estas discusiones son maravillosas porque nos apuntan a mejorar las cosas.



## 5. Juan Martín Caicedo Ferrer

Creo que seguimos considerando que la figura del curador urbano es buena y que las cosas que se están haciendo bien no tienen por qué volver atrás. Nos parece que el problema de las curadurías no ha sido el curador como tal, sino el de los vacíos legales que ahora se empiezan a corregir. Reiteramos que la expedición de las licencias de urbanización y construcción no debe volver a manos de Planeación Distrital.

Los árboles a veces no dejan ver el bosque. Una observación para el señor Contralor: la figura de la desconcentración por delegación no ha fracasado ni aquí ni en el resto del mundo; es una figura que ha tomado cuerpo; es una figura que se utiliza cada vez más. Ejemplo de ello es esta Cámara de Comercio opera eficientemente, sin duda alguna. Ninguno de ustedes va a oponerse a esa argumentación: las curadurías urbanas son producto de esa figura del derecho y ha sido exitosa.

De otro lado, debe abonarse el hecho de que gran parte de lo que hoy se concibe en este decreto, elogiado aquí unánimemente, es producto de una discusión oportuna alentada y alimentada por el propio contralor. Entonces, yo hago una pregunta: ¿por qué no nos ponemos de acuerdo, gremios, organismos de control, autoridades distritales, en defender esa norma? Probarla durante algún tiempo y si después de esta evolución normativa lo que hoy consigna el Decreto 564 de 2006 es saludable, preservarlo, y creo que lo que más contaminaría a este decreto sería una discusión política en torno a los proyectos de ley que quedaron en trámite en el Congreso.

¿Para qué revertimos las cosas después de haber aceptado usted y todos los que estamos en este panel el hecho de que el Decreto 564 de 2006 es conveniente en el sentido de que, si bien no es perfecto, los

temas de controversia se han decantando allí saludablemente?

¿Para qué nos devolvemos? Si acogemos su preocupación, respetable por supuesto, de que le devolvamos estas funciones al Alcalde Mayor de la ciudad, tenga usted la seguridad, contralor, de que él no podría hacer nada distinto que entregar esa función operativa al Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Volveríamos entonces al peor de los mundos: Planeación no planeando, contribuyendo al caos de la ciudad, al de su futuro y haciendo trámite operativo de licencias, que es una función que evidentemente se puede delegar.

Las preocupaciones del contralor distrital en cuanto a vigilancia y control son, tal vez, las que más acogida tienen en el Decreto 564 de 2006. Creo que es un aspecto donde hay unos avances y unos propósitos ya muy maduros que pueden tranquilizarnos.

El gran corolario de esto es que habiendo reconocido todos aquí el éxito que se refleja en el avance normativo del Decreto 564, no nos limitemos a seguir centrando el debate exclusivamente en la figura del curador urbano, sino en la norma, en el problema que genera la norma. Entonces, ¿cómo aprovechar este boom de finca raíz tan interesante que está viviendo el país y que están viviendo ciudades como Bogotá? La mejor manera de aprovecharlo es evitando que la norma urbanística contribuya al desastre físico, al caos en el crecimiento de estas ciudades.

Invoco el hecho de que aquí ya hay un resultado positivo (quiero abonar, señor contralor, el hecho de que, en parte, ese decreto es producto de un debate alentado por usted desde Bogotá; si no, el Consejo de Estado tal vez no se hubiera pronunciado). Pero centrémonos ahora en otro debate adicional porque me parece que el anterior se va superando inteligentemente: el debate sobre los contenidos de las normas urbanísticas. No es sino mirar lo

que está pasando en Bogotá, Medellín, Cali y Cartagena, para utilizar sólo esos cuatro ejemplos; los procesos de densificación de esas ciudades están superando las capacidades de las mismas para proveer los servicios y la infraestructura tiene origen en normas urbanísticas equivocadas.

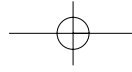
Edificios donde se aprobaron hace poco alturas muy exageradas en sitios que se están densificando en exceso, el agua no está fluyendo a los últimos pisos. Estamos haciendo los edificios sin prever la garantía de que la infraestructura de servicios sea suficiente, simplemente porque la norma urbanística lo permite.

Este es un fenómeno que no es imputable a los curadores urbanos. Es un debate inocuo poner en cabeza de los curadores tales responsabilidades. Éste es un debate político y tenemos que decirlo con franqueza: "Los alcaldes no han querido propiciarlo". Yo preferiría que los alcaldes se dedicaran no a tramitar licencias, sino a liderar el debate político que tiene relación directa con la necesidad de hacerles ajustes muy importantes a las normas urbanísticas para evitar el caos, el crecimiento desordenado e irracional y el desastre urbanístico de nuestras ciudades.

## 6. Hernando Herrera Mercado

La reflexión fundamental es la importancia del beneficio que la figura de los curadores urbanos le ha propiciado a ésta y a otras ciudades del país, lo cual no quiere decir que no haya que hacer una revisión de lo andado. Para esos efectos, sin lugar a dudas, los controles previos que se han establecidos en el Distrito han contribuido al fortalecimiento de la figura, de su control de su seguimiento. La reglamentación expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, específicamente el Decreto 564 de 2006, mucho ha beneficiado a algunos de los puntos o zonas grises o lunares que tenían, especialmente el funcionamiento y dinamismo de los curadores con relación a su designación, expensas, etcétera.

Un elemento fundamental es cómo deben colaborar y coayudar, en el futuro, aún más, las curadurías con el tema fundamental de la planificación de las ciudades que queremos, mucho más en las coyunturas actuales, específicamente en la que han denominado los panelistas como el actual boom de la construcción.



## Los estacionamientos y áreas de cargue y descargue en Bogotá

*Alternativas para los empresarios de Paloquemao y otros sectores  
de la ciudad que disponen de áreas especiales para el cargue y descargue*

### Capítulo III

## A. PANEL

### Moderador:

*Germán Camilo Lleras.*

### Panelistas:

*Doctor Luis Felipe Castro,*  
Subsecretario Técnico de la STT  
(Secretaría de Tránsito y Transporte).

*Doctor Fernando Rojas Rojas,*  
Subdirector de Infraestructura  
y Espacio Público del DAPD.

*Doctor Raúl Eduardo Gamarra,*  
Gerente sectorial de Fenalco Bogotá.

*Doctor Lext Jonny Pinilla,*  
Director ejecutivo de la Corporación Empresarial  
de Centro Occidente de Bogotá, Coremco.

- > Trabajar muy intensamente para que estas zonas industriales se fortalezcan permitiendo zonas de almacenamiento de mercancías y zonas de distribución las 24 horas, para que la ciudad pueda vivir todo el día. El doctor Fernando Rojas hacía alusión a los problemas de seguridad para el manejo de la carga las 24 horas que tendremos que revisar con las aseguradoras. En principio, la administración reconoce que la ciudad no utiliza su infraestructura de manera debida. Todos funcionamos de día y congestionamos de manera indebida la malla vial arterial. La idea, entonces, es que la carga se pueda acopiar y salir de Bogotá en las horas de más baja demanda, cuando las vías son más fáciles de recorrer.

### 1. Luis Felipe Castro<sup>3</sup>

**L**a Secretaría de Tránsito está en un proceso de transformación como resultado de los nuevos lineamientos del Plan Maestro de Movilidad y de la identificación de unas situaciones que pudiéramos llamar problemáticas para la movilidad de la ciudad y que esta Administración se propone corregir. Por ejemplo, frente a la falta de posibilidades para el estacionamiento de camiones, tractomulas y de vehículos de carga en la zona industrial de Puente Aranda y Paloquemao, el Plan de Maestro de Movilidad propone:

- > Reconocer esta zona como un área de actividad logística importante para la economía no sólo de la ciudad sino del país, que debe fortalecerse. Existen otras zonas industriales y comerciales de menor envergadura en Bosa y Kennedy, con una ubicación menos estratégica frente a la malla vial arterial que deberán ser relocalizadas ofreciendo algún tipo de incentivo que está analizándose.

Frente a las bahías de estacionamientos, la Secretaría reconoce unas circunstancias que fueron fundamentales en su momento como el hecho de que son jurídicamente legales, y que, en consecuencia, muy probablemente deberán seguir operando. La STT está trabajando con los industriales de Paloquemao sobre este tema. No obstante, si bien las bahías deben seguir operando, los andenes no son suficientemente buenos para garantizar la seguridad del peatón. Por esa razón, también está revisándose el tema para los peatones cuenten con las garantías de seguridad necesarias. El Plan Maestro de Movilidad reconoce que el peatón y en general el ser humano es el elemento fundamental de toda la estrategia de movilidad. Si no hay seres humanos no hay movilidad.

En otros sitios de la ciudad, donde no existen bahías de estacionamiento, debe reorganizarse el sistema y definirse las horas de cargue y descargue de acuerdo con las normas. No es viable ocupar indiscriminadamente las calles ni los andenes. La ocupación indebida de los andenes por los camiones es muy grave. Los camiones deben localizarse en aquellos tramos viales de menores cargas vehiculares para que puedan servir a la economía de la ciudad. No es viable pensar en

<sup>3</sup> Subsecretario Técnico de la Secretaría de Tránsito y Transporte, STT.

una economía sin camiones porque ese es nuestro medio de transporte y así lo reconocemos. La STT ha venido trabajando en esa línea con algunas dificultades porque a veces se malinterpretan las normas y a veces se exagera en la voluntad de hacer o en el querer hacer y se admiten unos conceptos que no necesariamente son los más adecuados. En la Secretaría están revisándose ese tipo de actuaciones con el fin de darle a la ciudad la mejor estructura posible para funcionar en su cotidianidad y en su diario vivir.

En este momento estamos en la discusión del Plan Maestro de Movilidad y convocamos a todas las fuerzas económicas que tienen relación con la capital o con el tema de cargue y descargue, que sin duda es el 100% del país, para que nos ayuden a estructurar su esquema de funcionamiento en la ciudad. La STT quiere escuchar todas las inquietudes y está dispuesta a contestarlas.

Creemos que la ciudad es el centro económico más importante del país, y seguirá siendo un centro económico muy importante para el continente y debemos facilitar su funcionamiento. Desde luego, con acatamiento de las normas y privilegiando la movilidad urbana en los diferentes sectores.

## 2. Fernando Rojas Rojas\*

Recogiendo la propuesta del POT de entender la movilidad como un tema integral y no solo como un problema de infraestructura, el Plan Maestro de Movilidad y Estacionamientos debe atender todos los componentes del sistema; y el tema de los estacionamientos y de las bahías de cargue y descargue en Bogotá no pueden ser tratados como un punto de la reglamentación, sino como un componente esencial de este sistema.

El sistema de movilidad se compone de diferentes sistemas: el de transporte, el de estacionamientos, el de control y regulación de tráfico y el de infraestructura para la movilidad. Todos con el mismo nivel de importancia, pero con diferentes maneras de atenderse: la infraestructura a través de proyectos públicos y de reglamentaciones para la generación por parte de privados; el transporte, a través de políticas públicas de transporte y de regulación del transporte, integrando el vehículo privado, el bus público al sistema de transporte masivo; los estacionamientos asociados, con las políticas urbanas para potencializar y fortalecer actividades económicas en la ciudad. Por eso, en las últimas decisiones de la Administración sobre regulación de estacionamientos y la definición de una tarifa diferencial se le ha querido relacionar con la política pública de ordenamiento para que tenga efecto sobre un mejor ambiente, una mejor movilidad y una mayor accesibilidad.

El cargue y descargue, una acción muy importante y complementaria a la actividad económica, está asociado no sólo a la regulación de los estacionamientos sino también al control del tráfico. Por eso, no se soluciona solamente con bahías, ni sólo con infraestructura. También tiene que ver con disciplina y cultura ciudadana. Para ello se requieren acciones complementarias que Planeación Distrital y la Secretaría de Tránsito vienen formulando en el Plan Maestro de Movilidad. Se debe entender, por ejemplo, que la carga en Bogotá no se mueve como lo hacía hace 20 - 25 años, cuando los buses de transporte intermunicipal llegaban al centro de Bogotá y cuando no había un sistema de reparto de la mercancía en la ciudad.

Esos cambios debe contemplarlos el Plan Maestro, sin que estas decisiones interfieran con la actividad económica de la ciudad. Por eso es tan importante que se conozca este Plan, así como las decisiones en materia de cargue y descargue, de distribución de carga y de transporte de carga como un componente dentro de un sistema que es estructurante.

\* Subdirector de Infraestructura y Espacio Público del DAPD..

Respecto a la situación en Paloquemao, una zona tan activa y competitiva, Planeación Distrital reconoce que la reglamentación permitió bahías para el cargue y descargue, cuya existencia no se pretende eliminar. No es posible convertir en plazoletas o andenes zonas que actualmente están funcionando como zonas viales complementarias a la calzada vehicular. Allí nos interesa mantener esa actividad y nos interesa seguir trabajando esta reglamentación, con los responsables de Paloquemao, para establecer unas reglas claras de manejo para esa zona.

En general, para las zonas industriales, de comercio o en zonas de actividades especializadas, es importante entender qué se debe hacer y cómo hay que actuar. No creemos que las bahías sean la mejor alternativa para otras zonas de la ciudad. Debemos buscar la manera de establecer normas de juego claras que ofrezcan seguridad a los empresarios y a los operadores del transporte de carga.

No queremos tener normas que restrinjan el desarrollo económico. Queremos tener normas y condiciones de funcionamiento que les den garantía a la inversión privada y al desarrollo de las actividades de la ciudad.

Existe una reglamentación de carácter nacional que presenta dificultades en su operatividad y por eso empresarios y administración debemos trabajar en conjunto para fortalecer las actividades económicas y tener resultados efectivos en esta materia. Para ello, se requiere el concurso de todos:

De la reglamentación nacional, entender cuál es la dinámica de los entes territoriales. Para citar un ejemplo, el Ministerio de Transporte expidió una reglamentación asociada a la revisión técnico-mecánica que exige para mediados del año unas condiciones especiales en la ciudad, unos usos y unas condiciones de accesibilidad y garantía para la prestación de este tipo de servicios que pone en dificultades la acción de la Administración

distrital, porque ninguna norma, en ninguna de las ciudades del país, tenía previsto este tipo de usos. Las ciudades habían considerado otro tipo de alternativas como servitecas y estaciones de gasolina con servicios complementarios.

Estas normas generales que establecen unas condiciones muy específicas, sumadas a unos tiempos bastante restrictivos y preocupantes, hacen que las normas de la ciudad tengan que ser ajustadas y revisadas rápidamente, con el riesgo de errores en la expedición que luego deben ser revisados.

**Respecto a la situación en Paloquemao, una zona tan activa y competitiva, Planeación Distrital reconoce que la reglamentación permitió bahías para el cargue y descargue, cuya existencia no se pretende eliminar.**

De los gremios, que si bien están en el derecho y la obligación de evaluar y comentar temas como este de estacionamientos y carga por sus efectos sobre la actividad económica, también la Administración tiene la responsabilidad de hacer un llamado a la corresponsabilidad, a no pedir soluciones inmediatistas al problema, sino a entender un poco los procesos de Planeación. Muchas veces el empresario compra primero el predio y luego consulta la norma en Planeación y cuando se da cuenta de que el uso para el que lo compró no está autorizado, el daño está hecho, pero le queda a Planeación la responsabilidad de decir que no es posible.

El sector privado debe revisar sus procedimientos en materia de adquisición de predios, de localización de usos, de localización de actividades económicas de industria y comercio para garantizar las condiciones de accesibilidad y de prestación de servicios públicos que les den todas las posibilidades para la implantación de nuevas actividades.



El Departamento de Planeación quiere ofrecerle este tipo de información al sector privado, al inversionista. Por ello, los planes maestros quedarán formulados al 30 de abril, aunque no adoptados. La idea es que planes maestros como el de Movilidad, Telecomunicaciones, Abastecimiento de Alimentos o Servicios Públicos y otros que son de interés para los empresarios, ofrecerán información sobre dónde se va a concentrar la inversión en el corto, mediano y largo plazo, pues tienen una visión a 19 años. Estos planes servirán como instrumento de información, de diagnóstico y valoración para las inversiones y también como instrumento normativo.

Todo el sector privado y la comunidad en general están invitados a hacer las observaciones que consideren pertinentes y a expresar sus preocupaciones sobre los temas que son de su interés en la reglamentación no solo del Plan Maestro de Movilidad sino al conjunto de planes maestros.

### 3. Raúl Eduardo Gamarra\*

Luego de las intervenciones de la Secretaría de Tránsito y Planeación Distrital, haré un par de comentarios muy puntuales. El primero, un llamado a la Administración sobre la importancia del Plan Maestro de Movilidad en los asuntos relacionados con los estacionamientos y las áreas para cargue y descargue en la ciudad. Pero además, sobre la importancia de la participación del sector privado en su formulación. En el tema de estacionamientos, los empresarios hemos tenido una buena interlocución con Planeación Distrital, gracias al espacio que su directora nos ofreció para constituir una mesa de trabajo, por lo que quedamos muy complacidos. De igual manera, en el tema de bahías para cargue y descargue también resulta de la mayor importancia la participación del sector privado para no correr

el riesgo de tener una ciudad muy organizada y bonita, sin que sea económicamente viable. Esta es una idea que los gremios siempre hemos defendido.

El segundo punto de mi intervención está relacionado con las bahías. Según todos sabemos y lo reiteró la Secretaría de Tránsito, las bahías en algunas zonas de la ciudad fueron contempladas y construidas precisamente para el cargue y descargue de mercancías, porque no existe la mínima posibilidad de que las mercancías en ciertas zonas como Paloquemao, que es un comercio sectorizado, de ferretería pesada, se descarguen las mercancías en otras zonas. En la actualidad, estas bahías están funcionando aunque en algún momento se prohibió el uso de las bahías para el acceso de las mercancías y el aprovisionamiento de estos locales. Luego de una importante gestión por parte de los empresarios, se logró arreglar el problema. El llamado es para que en el Plan de Movilidad no se vaya a tomar una decisión contraria, y por lo que he oído hoy en este recinto, ese no es el propósito.

En el tema de estacionamientos, en algunas zonas de la ciudad, también hemos solicitado la autorización para el uso de algunas bahías que están construidas y se pueden aprovechar para estacionar vehículos. Los gremios consideramos que eso debe ser objeto de estudio dentro del Plan de Movilidad, que no se deje al garete o en total libertad para que el ciudadano estacione su vehículo donde más le convenga, sino que el tema se controle y formalice. No es posible que se les permita a particulares, o a personas que simplemente se paren en una esquina con un trapo rojo en la mano, se apropien de ciertas zonas y empiecen a cobrar una propina que se vuelve obligatoria. Eso no tiene ninguna organización, ningún sentido y es un asunto que está volviéndose inmanejable.

Nuestra propuesta, a la luz del Plan de Movilidad, es que se evalúe la manera de combinar programas y estrategias para

\* Gerente sectorial de FENALCO.



involucrar estas personas que están en la calle con programas regulados para parqueos de tiempos cortos en vía. Si la persona requiere un parqueo de tiempo más largo, pues se debe acudir a los aparcaderos fuera de vía.

Finalmente, en el tema de cargue y descargue estoy de acuerdo con que debemos organizar la ciudad. No hay duda de que en horas pico es complicado abastecer los almacenes. Sin embargo, el problema planteado por nuestros afiliados es que para el horario nocturno no existen pólizas en el mercado que amparen posibles pérdidas o daños con las mercancías. Por supuesto, no nos oponemos a que regulemos el tema porque todos estamos de acuerdo con mejorar la movilidad, pero tenemos que tener garantías y seguros. Y para ello tendremos que hacer una gestión con el sector asegurador, para ver cómo conciliamos el tema o por lo menos le buscamos un punto medio.

#### 4. Lext Jonny Pinilla\*

La zona empresarial centro occidente de Bogotá genera alrededor del 7,5% del producto interno bruto del país, es decir, el 50% de la economía del departamento del Valle, y vive su día tras día bajo la figura de un TLC que se ha firmado y bajo la figura de un entorno que quiere ser competitivo. Sin embargo, la normatividad que se tiene en este momento va en contravía del desarrollo empresarial y productivo de Bogotá.

Nos referiremos a cuatro temas. El primero atañe a todos los empresarios del sector y consiste en la falta de claridad en la reglas del juego. Según el Acuerdo 6 de 1990 y con la aprobación de Planeación Distrital, muchos empresarios construyeron bahías y andenes para estacionamiento, pero, posteriormente,

con la expedición del POT y del Plan Maestro de Movilidad esos derechos fueron desconocidos y generaron una grave problemática de estacionamientos en la zona industrial. Problema grave que ha conducido a muchas empresas ubicadas en este sector a desplazarse fuera de la ciudad.

Esta falta de reglas claras viene afectando la competitividad empresarial. Las bahías construidas según la reglamentación de Planeación Distrital, que hoy son prohibidas, se utilizan como único mecanismo para que las empresas puedan descargar sus cargas o para que los funcionarios de las empresas puedan estacionar sus vehículos, dado el poco equipamiento en la zona industrial. Sin embargo, últimamente nos hemos vistos abocados a la persecución de las autoridades de tránsito a través de diferentes operativos, lo que resulta contradictorio con el discurso del Distrito sobre fomentar la competitividad y que las empresas se ubiquen en estos sectores. Todo esto para no hablar de las pésimas condiciones en que se encuentra la infraestructura de nuestra malla vial local.

**La normatividad que se tiene en este momento va en contravía del desarrollo empresarial y productivo de Bogotá.**

El segundo tema está relacionado con las áreas de cargue y descargue. El Plan Maestro de Movilidad no considera un período de transición en cuanto a cargue y descargue y obliga a las empresas a buscar alternativas para hacer su cargue y descargue dentro de las compañías. La realidad es otra. Más del 70% de las empresas no contemplaron el desarrollo de estas áreas de cargue y descargue cuando se construyeron. Por tanto, el Plan Maestro de Movilidad no puede pretender que de la noche a la mañana las empresas tengan área de car-

\* Corporación Empresarial de Centro Occidente, Coremco

que y descargue, pues eso implicaría altas inversiones en infraestructura que obviamente los empresarios tendrían que evaluar.

En tercer lugar, debe haber una articulación entre el Plan de Ordenamiento Territorial y los planes maestros, porque en algunos temas no es muy clara esa articulación. Por ejemplo, por un lado están reglamentándose algunas UPZ industriales y, por otro lado, el Plan Maestro de Movilidad establece unos corredores logísticos para el transporte de la carga. Sin embargo, si algunas de esas UPZ industriales no tienen acceso o no están cerca de estos corredores viales de transporte pesado; eso implicaría que, hacia el futuro, esas UPZ tendrán que dejar de ser industriales y comenzar a desarrollar otro tipo de actividades.

Nos parece muy interesante el proceso desarrollando por la Administración y la Secretaría de Tránsito para discusión y participación del Plan Maestro de Movilidad. Sin embargo, pareciera que en el tema de cargue y descargue así como en el de estacionamientos, faltaría más tiempo para estudiar y más espacios de participación.

También es muy importante buscar junto con la Secretaría de Tránsito y Planeación Distrital una solución jurídica a la problemática y a los permisos que fueron otorgados según el Acuerdo 6 para el uso de bahías y estacionamientos en las zonas industriales. Mucho se habla de los espacios de seguridad para el peatón en estas bahías, pero en las zonas industriales dentro de las bahías hay andenes amplios, y adicionalmente el tránsito de personal es muy bajo en estas zonas, ya que las personas que se movilizan en las zonas industriales son los mismos trabajadores de las empresas. Nuestro llamado, entonces, es llegar a una solución jurídica sobre la problemática de las bahías y de las zonas de parqueo en las zonas industriales.

Adicionalmente, queremos resaltar el deterioro de la malla vial de la zona. Estamos

trabajando con el IDU en un proyecto para el mejoramiento de la malla del sector, porque obviamente esto también afecta a la movilidad. Hablar de un Plan Maestro de Movilidad de Carga y de unas autopistas con unas condiciones excelentes, cuando dentro de la misma malla arterial de las UPZ industriales tenemos piscinas olímpicas con profundidad de 30 - 40 cm y de 200 metros por donde no puede pasar ningún vehículo, demuestra que de la planeación a la acción hay todavía muchas cosas por hacer.

Finalmente, el otro gran interrogante es cómo va a operativizarse el Plan Maestro de Movilidad. Como hay una importante presencia de empresarios no solamente de la zona centro occidente que representamos sino de toda la ciudad, consideramos importante destacar el tema de la participación y de la integración. Estamos acostumbrados a que las normas las formulen sin la participación de los afectados. Entonces es importante utilizar estos espacios para plantear nuestras dudas, preguntas y comentarios. Solo así podremos construir una mejor ciudad y un mejor país.

## 5. Germán Camilo Lleras\*

Tres aspectos importantes que fueron mencionados por nuestros expositores:

- > La reglamentación específica sobre la infraestructura asociada a los procesos de cargue y descargue que estaban planteados antes de que entrara en vigencia el POT. Existe una gran preocupación del sector empresarial sobre lo que pasará una vez entre en funcionamiento el Plan Maestro de Movilidad. Quisiera que Secretaría de Tránsito o Planeación Distrital puntualizaran su percepción.
- > Un segundo tema es la participación de los empresarios en el desarrollo de las

\* Moderador.



50

Áreas de cargue y descargue

políticas y las reglas específicas para el desarrollo del área de cargue y descargue dentro del Plan Maestro de Movilidad.

- > El tema del transporte logístico que no se tocó en este panel y que es importante integrarlo a la discusión. La ciudad está demandando el desarrollo de un sector de transporte logístico mucho más eficiente y con mayores especificaciones al actual, que tiene que ser visto de manera integral en el Plan Maestro de Movilidad. Un sistema de transporte de carga más eficiente, que le ayude por un lado a las empresas, pero que al mismo tiempo contribuya con esa visión de ciudad que está tratando de llevar a cabo la Administración distrital.

## B. RÉPLICAS DE LOS PANELISTAS

### 1. Luis Felipe Castro

*Respecto a las bahías que fueron concebidas en su debido momento como parte de las normas urbanísticas y que están funcionando, la Secretaría está obligada por obvia razón a respetarlas, y estamos trabajando en coordinación con diferentes empresarios para mejorar algunas condiciones funcionales locales en ciertos territorios. Si bien se dice que en algunas zonas no hay mucho tránsito peatonal, lo cierto es que en otras sí. La Secretaría de Tránsito es vecina y coexistimos con las empresas de Paloquemao y todos sabemos que allí hay bancos, gran cantidad de restaurantes y otros servicios que demandan un gran espacio peatonal.*

Debemos reconocer que la ciudad ha cambiado, y Paloquemao también, y que vale la pena considerar la posibilidad de cambiar algunas cosas porque no todo tiene que quedarse de la misma manera como está actualmente. Si bien debemos ajustarnos a las normas, es posible que las cosas puedan mejorar, obviamente con la concertación de los diferentes actores.

Las bahías fueron prohibidas en algún momento, pero se reconocieron algunos errores no sólo de parte de la Secretaría sino de parte de la Administración en general. Hoy tenemos claro que esas bahías son jurídicamente válidas, jurídicamente están vivas y ahora estamos tratando de organizar mejor su funcionamiento.

Frente al tema de las horas picos y de los amparos en materia de seguros tenemos que revisarlo. Lo cierto es que la movilidad urbana, la movilidad del pasajero demanda unos espacios viales que no tenemos en ciertas zonas de la ciudad y que lograrlo implica reorganizar el transporte público colectivo y equilibrar los diferentes elementos del siste-

ma que coexisten en un momento dado en la ciudad. Por ejemplo, no es posible manejar de manera genérica horarios de cargue y descargue; eso se hace de manera específica y de manera puntual a cada uno de los casos.

Como anotamos, en algún momento pudo haber exageraciones o equivocaciones por diligencia de algunos funcionarios o por ambigüedad o mala interpretación de algunas normas, pero estamos dispuestos a revisarlos. No tenemos dificultades en eso. El sector empresarial y la ciudad en general pueden estar tranquilos porque la Secretaría está abierta a este tipo de diálogo.

**Las bahías que fueron concebidas en su debido momento como parte de las normas urbanísticas y que están funcionando, la Secretaría está obligada por obvia razón a respetarlas.**

En relación con que el Plan Maestro de Movilidad no prevé un período de transición, es cierto. Debemos pensar no sólo uno sino varios: uno para el sistema de taxis, zonas amarillas y demás; otro para la reorganización del sistema de transporte público colectivo; otro para el tema del estacionamiento del vehículo particular y la estructuración de una política coherente de precios del estacionamiento particular en aras de racionalizar la demanda; y otro período de transición para el tema de la carga.

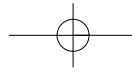
Se está trabajando en los "cómos" del Plan Maestro de Movilidad porque básicamente ya está definido el qué hacer. La convocatoria a los empresarios, a los ciudadanos, a los taxistas, a conductores y propietarios, a empresarios del transporte y demás actores de la economía es para que participen en estos foros y nos ayuden a definir cómo hacemos operativo el Plan Maestro de Movilidad.

Finalmente, el tema de la infraestructura es bastante sensible y así lo plantea el Plan Maestro de Movilidad. Es preciso reconocer corredores específicos por los cuales se mueve el transporte de carga pesada; esos corredores deben tener un mantenimiento y unas condiciones singulares. Las piscinas olímpicas de 30 centímetros de profundidad por 200 metros de ancho que hoy tenemos son consecuencia de una ausencia de detalle en los planes de movilidad de la ciudad. Creemos que el Plan Maestro ayudará a racionalizar las cargas sobre las vías y a mejorar las condiciones estructurales del sistema.

## 2. Germán Camilo Lleras

Comparto lo que el doctor Castro plantea en relación con la infraestructura. Primero es necesario identificar la infraestructura que la ciudad requiere para el buen funcionamiento de las actividades económicas y eso, en parte, es tarea del Plan Maestro. No es conveniente que la Administración sin haber analizado y evaluado los elementos de infraestructura que se requieren para permitir el desarrollo de las actividades económicas legales o de las actividades urbanas salga a restringir la infraestructura como primer paso. Y ese es el ejercicio del Plan. El Plan está diciendo el tipo de infraestructura que necesitamos para la movilidad, las condiciones de esas infraestructura, cómo se construye y quién las construye, si el sector público o el sector privado.

Eso se relaciona con el otro planteamiento referido con los requisitos que deben cumplir ciertas áreas de la ciudad definidas en el POT para usos industriales, comerciales y de abastecimiento y cómo deben ser estos nuevos desarrollos para no repetir la situación que tuvimos por casi 30 años en el centro de la ciudad, donde se transformaban las casas en bodegas y sobre las mismas vías locales llegaban los buses y los camiones.



52

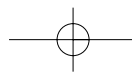


Áreas de cargue y descargue

En los planes maestros están tratando de definir cómo se organiza la infraestructura, la movilidad; se está haciendo el ejercicio de programar el desarrollo de este tipo de infraestructuras y los esquemas de financiación. Habrá unos a cargo de la Administración y entonces habrá que comprometer recursos, pero habrá otros a cargo de los privados y entonces la Administración reglamentará y dará unas directrices específicas en esta materia.

Por último, quiero resaltar algunas fechas relevantes para los planes maestros: (1) fecha

de formulación: 30 de abril; (2) para discusión, presentación y recomendaciones: plazo máximo de tres meses siguientes, es decir, son mayo junio y julio. Repito, no es que estén terminados al 30 de abril sino que esa fecha es el plazo que se puso la Administración para tener un documento sólido técnicamente. Algunos planes ya han tenido algunos procesos de discusión, por ejemplo, el de Movilidad ha venido discutiéndose con algunos sectores. Reconocemos lo valioso de los procesos de participación técnica y comunitaria y también de corporaciones y asociaciones que pueden aportar al proceso.





Permisos de funcionamiento  
para establecimientos de  
comercio

*Debate sobre la exigencia de licencias  
de construcción para los establecimientos de comercio*

Capítulo IV

## A. PANEL

### Moderador:

*Doctor Jorge Pablo Chalela Romano,  
Experto en Derecho urbanístico.*

### Panelistas:

*Doctora Rosa Zenaida Sánchez,  
Gerenta de Estudios Especiales del DAPD.  
Doctor Raúl Navarro,  
Director de Asesoría Jurídica de la  
Secretaría de Gobierno de Bogotá.  
Doctora Lina María Yépez,  
Secretaría General de Fenalco Bogotá.  
Doctora Myriam Muñoz,  
Funcionaria de la Personería Distrital.  
Doctor Manuel Albarracín Jiménez,  
Funcionario de Asoprado.*

### 1. Rosa Zenaida Sánchez\*

**L**os permisos de funcionamiento han estado en discusión últimamente en virtud de algunos lineamientos que se han dado sobre el control que ejercen los alcaldes locales y los mecanismos que se utilizan por parte de dicha autoridad para el funcionamiento de los establecimientos comerciales.

Los antecedentes jurídicos en esta materia ilustran que en todas estas legislaciones se ha pretendido llevar a cabo una supresión de trámites. Puntualmente, en materia de establecimientos comerciales, el Decreto-Ley 2150 de 1995 Antitrámites, abolió las licencias de funcionamiento, precisamente porque estaban convirtiéndose en una talanquera y contribuyendo a una tramitología ilógica.

No obstante, a pesar de que este tipo de actos administrativos fueron abolidos, se presentaba el problema de que las alcaldías locales les solicitaban a los interesados, a los particulares dueños de los establecimientos

comerciales los conceptos de uso de Planeación para efectos de hacer la verificación que a ellos correspondía. Esto en la práctica significaba que las licencias de funcionamiento no quedaron abolidas sino que se les cambió de nombre, porque de todas maneras estaban exigiéndose conceptos de uso por parte de la autoridad de Planeación. Por ello, la Ley 232 de 1995 estableció que serían los alcaldes locales los que harían directamente la verificación del cumplimiento de las normativas en materia de uso de suelo. Por tanto, los conceptos de uso no eran obligatorios y no debían exigirse como un requisito previo para hacer el control de los establecimientos comerciales.

Para hacer este control se estudiaron diversas alternativas y uno de los mecanismos que se utiliza es la verificación a través de la licencia de construcción. Esto ha causado un poco de controversia, aunque tiene su razón de ser en la medida en que la licencia de construcción autoriza las obras para el funcionamiento de determinados usos urbanos, es decir, en ningún momento el funcionamiento de un uso puede desligarse de la licencia de construcción porque es precisamente este acto administrativo el que da la viabilidad a una edificación para que de manera adecuada se desarrolle un uso urbano.

Es entendible que cuando se habla de establecimientos comerciales debe hacerse una diferenciación, porque al hablar en norma urbanística de usos comerciales no es un término que se pueda usar de manera genérica en cualquier zona de la ciudad. Yo no puedo decir que tengo un local comercial y que estoy habilitado para desarrollar un uso comercial cualquiera. No. Y en materia de usos dotacionales, los establecimientos están catalogados por escalas dependiendo del impacto que generan. De manera que no puede ser lo mismo, por ejemplo, el funcionamiento de un jardín infantil que el funcionamiento de una universidad. Aunque se trata de dos usos dotacionales, tienen connotaciones diferentes. De igual manera, no es lo mismo el uso de un centro comercial o de un

\* Gerenta de Estudios Especiales del Departamento Administrativo de Planeación Distrital.



restaurante de gran escala que el uso de una tienda, una lavandería o una droguería. A pesar de que son establecimientos comerciales, tienen unas escalas de impacto diferentes que obligan a la Administración a hacer un análisis específico para saber en qué sector se pueden ubicar de manera que el impacto no sea grave para la ciudad.

**Hay una figura en la legislación, que es la figura del reconocimiento, para aquellas situaciones que se encuentran al margen de la ley. Ese mecanismo se puede usar para que sean reconocidas oficialmente por la Administración.**

Hay sectores en la ciudad de actividad múltiple, en los cuales yo puedo ubicar diversos establecimientos de comercio mientras que hay sectores que son netamente residenciales en los que no es viable ubicar establecimientos que generen un alto impacto. En esta medida han existido clamores, entendibles por cierto de los comerciantes, que piden que no se exijan la licencia de construcción para efectos de hacer el control de los establecimientos comerciales. En el DAPD no creemos que una solución tan radical sea la más viable por los efectos que mencioné. No puede permitirse que en un sector residencial una casa se convierta en restaurante, sin que se le exija una licencia de adecuación; porque resulta que la casa cambió de uso, no generó parqueaderos, las zonas aledañas se ven afectadas así como las zonas de uso público del sector, porque los usuarios que no tienen donde estacionar seguramente recurrirán a estacionar sobre los andenes o las vías, y eso genera una congestión brutal en determinados sectores de la ciudad.

La licencia de construcción precisamente lo que hace es garantizar que haya una viabilidad de la estructura para el funcionamiento del uso. Por supuesto, no se desconoce que hay situaciones muy especiales, que podrían llamarse

situaciones de excepción como el de establecimientos muy pequeños que funcionan muchas veces en los garajes de las residencias o en algunos locales muy pequeños que no generan un alto impacto. En esos casos hay que estudiar la situación. Pero la solución a esta problemática no se puede centrar en los casos de excepción.

En términos generales, la norma exige que para desarrollar un uso urbano se debe contar con la licencia de construcción, y sabemos que existen muchos establecimientos de comercio que no tienen manera de acreditar esta licencia. Sin embargo, hay una figura en la legislación, que es la figura del reconocimiento, para aquellas situaciones que se encuentran al margen de la ley. Ese mecanismo se puede usar para que sean reconocidas oficialmente por la Administración. El Decreto 564 de 2006, expedido por el Gobierno nacional, establece que las administraciones municipales y distritales definirán las normas sobre las que se otorgarán las autorizaciones o los reconocimientos o los actos administrativos de reconocimiento. En el estudio urbanístico que se puede hacer de esa figura del reconocimiento podría haber un análisis del tipo de establecimiento y de algunas normas especiales para un tipo de establecimiento muy particular que merezca una normatividad excepcional sin abolir el requisito de licencia de construcción para el funcionamiento de establecimientos comerciales, porque eso sí generaría impactos muy graves para la ciudad.

## 2. Raúl Navarro\*

Como ya lo han reiterado el DAPD y Fenalco, en este panel, es preciso dejar muy en claro que los permisos o licencias de funcionamiento de los establecimientos de comercio fueron abolidos en virtud del Decreto 2150 de 1995 y de la Ley 232 de 1995.

\* Director de Asesoría Jurídica de la Secretaría de Gobierno.

Así, les son exigibles a los establecimientos comerciales el cumplimiento de los requisitos señalados en la Ley 232 del 1995, como son el acatamiento de las normas de uso del suelo, intensidad auditiva y horarios, el registro en la Cámara de Comercio, el cumplimiento de las normas sanitarias de la Ley 9ª del 1979, el pago de derechos de autor, cuando sean ejecutados públicamente obras musicales, y el aviso de apertura del establecimiento a las oficinas de Planeación.

El control y aplicación de sanciones previstos en la Ley 232 de 1995 ha sido delegado a las alcaldías locales ante las cuales los comerciantes deben acreditar el cumplimiento de los requisitos mencionados.

El requerimiento de licencia de construcción (y esa es la piedra en el zapato de los comerciantes, por las alcaldías) se ejerce con el fin de verificar el cumplimiento de las normas de uso del suelo, destinación y ubicación, documento idóneo para acreditar el cumplimiento de estas normas. Al respecto, es preciso aclarar que el régimen urbanístico señala que la destinación del inmueble en un uso distinto al contemplado en la licencia, se constituye como infracción urbanística y desde este punto de vista el POT y el régimen urbanístico anterior, el Acuerdo 6 de 1990, han dispuesto que para el desarrollo de un uso es necesario cumplir las normas generales y específicas asignadas al mismo, previa obtención de la licencia de construcción en cualquiera de sus aspectos o sus modalidades.

Sobre este punto, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital se ha pronunciado varias veces, respecto a los establecimientos que funcionaron con anterioridad a la reglamentación de las UPZ y que se han ajustado a las normas urbanísticas de usos del suelo conforme a los trámites legales, es decir, que obtuvieron una licencia de construcción. En este caso, consideramos que se les debe respetar sus

derechos adquiridos de acuerdo con nuestra Carta política.

Aquellos establecimientos de comercio que han funcionado irregularmente no podrían pretender que se les reconozcan derechos que no han adquirido, para lo cual cada curador urbano determinará las condiciones urbanísticas exigibles para efectos de la expedición de la licencia de construcción.

Por último, la Secretaría de Gobierno está gestionando la expedición de una serie de instructivos normativos sobre temas y competencias locales, con el fin de clarificar a las autoridades locales la aplicación de todas estas normas y unificar así los conceptos de las 20 alcaldías locales.

### 3. Lina María Yepes\*

Me referiré al tema de los permisos de funcionamiento de establecimientos comerciales reiterando un poco lo que decía la doctora Rosa Zenaida. La problemática no puede entenderse si no revisamos lo que pasaba antes del Decreto 2150 ya enunciado, sino a los antecedentes y contenidos de la Ley 232 que es el avance legislativo de iniciativa del doctor Juan Martín Caicedo, cuyo propósito fue regular con una norma de carácter nacional lo que pasaba hace once años en el país.

El cumplimiento del uso del suelo por los establecimientos de comercio es una responsabilidad cívica y social que todos debemos atender y cumplir. El problema está en los procedimientos y las condiciones que los organismos de control asumen para sancionar el cumplimiento de situaciones que para algunos tienen carácter infractivo no previstas en las leyes que regulan la materia.

\* Secretaria General de Fenalco Bogotá.

#### 4. Myriam Muñoz\*

Respecto al tema de la exigencia de la licencia de construcción como exigencia para demostrar el cumplimiento de los requisitos de funcionamiento de los establecimientos comerciales, la Personería de Bogotá ha visto con cierta preocupación la determinación de las autoridades locales de exigir indiscriminadamente la licencia de construcción a todos los establecimientos de comercio, como un requisito para demostrar el cumplimiento de las normas de uso del suelo.

Para nosotros es claro que el cumplimiento de las normas de uso de suelo no se verifica con la exhibición por parte del establecimiento de comercio de la respectiva licencia de construcción. No significa ello que no se deba exigir en ningún caso la licencia de construcción. Entendemos que tal como lo prevé la Ley 232 y más recientemente la Ley 962 ó Estatuto Antitrámites no se pueden exigir más requisitos de los expresamente señalados en la ley y, por ello, no compartimos el criterio de las autoridades locales de exigir como requisito para el cumplimiento de las normas de uso del suelo, las licencias de construcción, como quiera que la Ley 232 no la prevé.

**La licencia de construcción no se puede exigir de manera indiscriminada, en todos los casos, para demostrar el cumplimiento de las normas sobre usos del suelo.**

La Ley 232 prevé el mecanismo para demostrar el cumplimiento de los usos del suelo con la verificación por parte de las curadurías. Más exactamente, el Decreto el 564 de 2006 prevé

que los usos permitidos se verifican con el dictamen que dan los Curadores Urbanos o las oficinas de Planeación Distrital expiden sobre las actividades que se pueden desarrollar en determinada área, de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial. Dentro de este contexto, resulta palmario para nosotros que la licencia de construcción no se puede exigir de manera indiscriminada, en todos los casos, para demostrar el cumplimiento de las normas sobre usos del suelo.

Con esto no estamos diciendo que en casos excepcionales, como la adecuada instalación del inmueble en donde funciona el establecimiento de comercio que requiera hacer una adecuación, o reforzar estructuras o la realización de una obra adicional, no se exija la respectiva licencia de construcción. Así lo han de cumplir y demostrar los propietarios del establecimiento. Pensamos esto, porque no son las mismas sanciones las que establece la Ley 232 para quien incumple con las normas referentes al uso del suelo que las que prevén las normas urbanísticas para aquellos infractores de las normas urbanísticas que construyen, adecuen o urbanicen sin la licencia de construcción.

Vemos, pues, que en el caso del incumplimiento de las normas de uso del suelo, la Ley 232 e incluso la Ley 810 prevé que cuando se trata de comerciantes que han incumplido las normas de uso del suelo, el procedimiento y las sanciones son específicamente las referidas en la Ley 232, que van desde los requerimientos hasta la suspensión de actividades del establecimiento de comercio.

En tanto que la Ley 810, Efectos de las Infracciones Urbanísticas, prevé el caso de aquellas actuaciones urbanísticas en que no se cuenta con la licencia de construcción o cuando, aun contando con la licencia de construcción, la obra no se adecua a lo establecido en ella. Las sanciones y el procedimiento para estos casos lo establece la Ley 810 que regula situaciones

\* Funcionaria de la Personería Distrital

diferentes de las previstas en la Ley 232 para los establecimientos de comercio, en cuanto a las normas de uso del suelo.

Entonces, lo que nosotros vemos con preocupación es el tema de la legalidad de las actuaciones de los alcaldes locales, porque nos parece que la autoridad local no puede, bajo el amparo de la Ley 232, aplicar unas sanciones y hacer exigibles que no están previstos en esa la ley, sino en las normas urbanísticas.

En este sentido, hemos manifestado nuestra oposición a las determinaciones de los alcaldes locales, a través de nuestros personeros locales, en las actuaciones ante las alcaldías y a través de nuestra delegada para asuntos jurisdiccionales en el Consejo de Justicia que, como ustedes saben, es la autoridad que conoce de la segunda instancia de los procedimientos adelantados en las alcaldías locales.

## 5. Manuel Albarracín Jiménez\*

Veo como los panelistas han expuesto bastante bien lo que nosotros hemos sido víctimas en el sector de Prado Veraniego.

El 75% de los comerciantes están querellados por la Alcaldía de Suba y aunque son comerciantes legalmente constituidos y reúnen toda la documentación del caso, a ellos se les exige la licencia de construcción. ¿Qué va a pasar con predios que fueron construidos hace más de 25 y 30 años? Nosotros los comerciantes ¿cómo y de qué forma podemos obtener una licencia de construcción en estos casos?

Lo más grave es que cinco de nuestros asociados, en este momento, han sido san-

cionados con el cierre temporal por tres meses y \$1'250.000. Ellos se preguntan: ¿no será mejor cerrar el negocio y acabar con los 200 almacenes de repuestos de Prado Veraniego de los cuales dependen 800 familias? Y la pregunta aún más grande: ¿qué va a pasar a lo largo de la ciudad, del sector del 7 de Agosto donde hay 2.000 centros de autopartes, en el centro de Los Mártires, en Puente Aranda, en Fontibón, qué va a pasar con este tipo de comercio y no solamente el de autopartes, sino del comercio en general?

**No existen unas reglas claras, ni para los funcionarios públicos ni para el comercio legalmente constituido.**

Escuchando a la los argumentos antes expuestos en relación con los permisos de funcionamiento para los establecimientos de comercio, su interpretación y cómo la norma ha afectado el libre desarrollo del comercio, llegamos a la conclusión de que no existen unas reglas claras, tanto para los funcionarios públicos como para el comercio legalmente constituido. ¿Qué va a pasar con esos establecimientos de comercio? ¿A quién vamos a recurrir? En su momento, enteramos al Departamento Administrativo de Planeación Distrital de esta problemática.

Sin embargo, aun cuando hemos ventilado esta problemática ante diferentes instancias como el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, la Contraloría, de la Personería, la Alcaldía de Suba quiere hacer caso omiso de nuestras exigencias. Necesitamos que la Secretaría de Gobierno se pronuncie de inmediato para que se soluciones esta situación no solamente para los autopartistas de Prado Veraniego sino para la ciudad en general.

\* Funcionario de Asoprado.

## 6. Jorge Pablo Chalela\*

Hay una especie de confrontación entre la exigencia de las licencias de construcción como un requisito para demostrar el cumplimiento de las normas urbanísticas o de las normas sobre uso del suelo y la no exigencia de esa licencia para el funcionamiento de establecimientos comerciales, tal vez con la premisa de que el problema es simplemente de uso, de la permisividad del uso en un determinado sector o área, cuando realmente la Ley 232 de 1995, e incluso antes, concretamente el Decreto Extraordinario 2159 de 1995, suprimieron las licencias de funcionamiento y establecieron unos requisitos especiales para el desenvolvimiento de los usos comerciales.

Ahora, el problema fundamental radica en establecer cómo se demuestra el cumplimiento de la viabilidad de las estructuras o el cumplimiento de las normas urbanísticas para desarrollar un determinado uso comercial.

Además, no es un secreto que antes de la expedición del Acuerdo 6 de 1990, las normas anteriores permitían que los alcaldes locales expedieran licencias de funcionamiento de establecimientos comerciales, sin exigir la licencia de construcción; simplemente, en algunas ocasiones bastaba obtener un concepto del Departamento Administrativo de Planeación Distrital y sencillamente se aprobaba la licencia de funcionamiento.

Con el Acuerdo 6 de 1990 ya se vino a hablar de la viabilidad de la estructura y, concretamente, de la necesidad de obtener una licencia de construcción como requisito para poder expedir la licencia de funcionamiento. El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá también exige que se obtenga una licencia de construcción que prevea el uso comercial.

Sin embargo, para nadie es un secreto, lo reiteramos, que con anterioridad a 1990 ya venían funcionando una serie de establecimientos comerciales que obtuvieron en reiteradas ocasiones licencias de funcionamiento de los alcaldes locales, incluso esos establecimientos ya venían funcionando para la época de la expedición de esa licencia, lo que permitiría concluir que se ha presentado la figura de la confianza legítima, en la medida que esas personas creen por la misma actitud de las autoridades que venían funcionando de acuerdo con las normas urbanísticas y ahora, las mismas autoridades toman la decisión de cerrar esos establecimientos o de aplicar inflexiblemente las normas urbanísticas como la exigencia de la licencia de construcción que está ocasionando el conflicto expuesto aquí.

De todos modos, esos establecimientos que vienen funcionando con anterioridad a 1990, como todos sabemos, vienen pagando el impuesto de industria y comercio, vienen pagando servicios públicos. De todos modos sería interesante lograr conciliar todo este problema de sostenibilidad económica con el cumplimiento también de las normas urbanísticas.

\* Experto en Derecho Urbanístico.



## B. RÉPLICAS DE LOS PANELISTAS

### 1. Rosa Zenaida Sánchez

Sin pretender hacer una polémica sobre la exégesis de la norma, a mí me parece importante hacer una precisión tomando como base los argumentos que se han expuesto por los diferentes panelistas.

La Ley 232 de 1995 ratificada por la Ley Antitrámite, la Ley 962, establece como uno de los requisitos para el funcionamiento de los establecimientos de comercio el cumplimiento de todas las normas referentes al uso del suelo, entre otras.

Cuando la norma habla de disposiciones referentes al uso del suelo, considero que ha habido una especie de confusión en el sentido de interpretar que se refiere únicamente a los usos del suelo, si es comercial, si es dotacional, si es vivienda, pero resulta que la norma está hablando de disposiciones referentes al uso del suelo, es decir, a la manera como se usa el suelo del territorio distrital.

Uno no podría pretender desligar el tema de los usos del suelo de las normas urbanísticas, porque en ese sentido la Ley 388 de 1997 estableció muy claramente en su artículo 15 que las normas urbanísticas regulan el uso la ocupación y el aprovechamiento del suelo. Entonces, la exigencia de la licencia de construcción no es un requisito adicional a los que señala la Ley 232 de 1995, sino es uno de los requisitos que señalan las disposiciones sobre uso del suelo, que deben ser entendidas como la manera como se usa el suelo, no solamente la destinación que se le da a un determinado inmueble, sino a la manera como uso el suelo. Es decir, una de las maneras de usar el suelo son las intervenciones urbanísticas de cualquier índole que allí se realizan, para las cuales debo solicitar la respectiva licencia.

Cuando estoy hablando de intervención urbanística no me refiero solamente a intervenciones relacionadas con obras edificatorias, sino también con cambios de uso, porque para ello nuestra legislación exige la licencia de adecuación, la cual es una modalidad de la licencia de construcción que está regulando específicamente el cambio de uso del suelo. Por ello, si bien en este tema, hay que buscarle una salida que concilie los intereses de todo el mundo, creo que hay que abordarlo desde una óptica más amplia y más contextualizada con nuestra legislación.

### 2. Myriam Muñoz

Esta diferencia de criterio con la Administración distrital lleva dos años y podríamos quedarnos acá el resto de tarde contraargumentando la exposición de la representante de la oficina de Planeación en tanto que no compartimos el hecho de que la licencia de construcción sea uno de los requisitos que establece la Ley 232 para el cumplimiento de los usos del suelo, tal como tuvimos oportunidad de expresarlo con anterioridad.

### 3. Manuel Albarracín

Lo que expresa la Personería Distrital es lo más lógico. Aquí a la mesa me hacen llegar algo que es real y que de pronto contradice un poquito con lo que se decía esta mañana, en lo que tiene que ver con los costos de una licencia.

Algunas personas del sector han indagado los costos de las licencias de construcción o de modificación. En el caso nuestro, cuesta entre 4 y 12 millones de pesos. Ante estos costos y ante los montos de las multas que superan el millón de pesos, lo más fácil sería cerrar el negocio y despedir mis empleados.

Se ha dicho muy claramente, tenemos que ser un poco consecuentes con la realidad que estamos viviendo.